

行政機関等の保有する個人情報の利活用に向けた法整備

— 行政機関個人情報保護法等改正法案 —

前総務委員会調査室 小松 由季

1. はじめに

情報通信技術の飛躍的な発展はいわゆるビッグデータの収集・分析を可能とし、特に個人の行動・状態等に関する情報に代表されるパーソナルデータは利用価値が高いとされる。平成 27 年には民間事業者が保有するパーソナルデータの利活用の推進を主たる目的として、個人情報保護法の改正法が成立した¹。

この個人情報保護法の改正に至る検討過程では、行政機関等が保有するパーソナルデータの取扱いについては個別に検討を行うとの方針が示され、改正法の附則においても行政機関及び独立行政法人等が保有している個人情報の取扱いに関する規制について検討を求める規定が設けられている。こうした状況を踏まえて総務省は行政機関個人情報保護法等の改正に向けた検討を行い、平成 28 年 3 月 8 日に「行政機関等の保有する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並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するための関係法律の整備に関する法律案」（閣法第 48 号）を提出し、同法律案は 5 月 20 日に成立した（平成 28 年法律第 51 号）。

本稿においては、法律案の提出に至る経緯及び内容の概要を整理するとともに、国会における主な議論等を紹介することとしたい。

2. 法律案提出の経緯

（1）個人情報保護法制とパーソナルデータ利活用に係る見直し

我が国の個人情報保護法制は、個人情報保護委員会所管²の個人情報保護法³（基本法部分と民間部門を規律する部分で構成）、総務省所管の行政機関個人情報保護法⁴及び独立行政法人等個人情報保護法⁵並びに各地方公共団体の条例により構成されている。

上記の 3 法は平成 15 年に制定され⁶、個人情報の取扱いに関し、利用目的の特定、第三者提供の制限等を定めている。

¹ 平成 27 年の個人情報保護法の改正案提出に至る経緯等については、谷澤光「個人情報の保護と有用性の確保に関する制度改正—個人情報保護法及び番号利用法の一部を改正する法律案—」『立法と調査』No. 363（平成 27. 4）3～12 頁参照。

² 平成 27 年の個人情報保護法の改正に伴い、平成 28 年 1 月 1 日より、個人情報保護法の所管が消費者庁から個人情報保護委員会に移された。

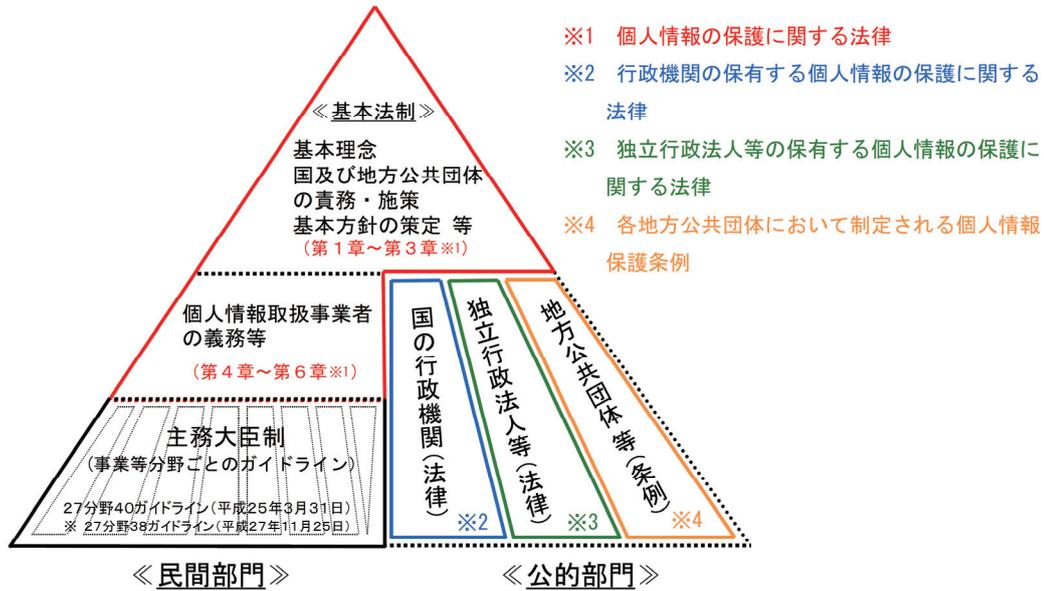
³ 個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）

⁴ 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）

⁵ 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）

⁶ 行政機関個人情報保護法は、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（昭和 63 年法律第 95 号）の全部改正の形となっている。

図表 1 個人情報保護に関する法体系イメージ



(出所) 第206回消費者委員会本会議(平成27年11月12日)資料に加筆

その後、通信の高速・大容量化、クラウドサービスの定着を始めとするネットワーク・サービスの進化と、スマートフォン等の普及を始めとする情報通信機器の進化が相まって、多様で膨大なデジタルデータがネットワーク上で生成・流通・蓄積されるようになり、いわゆるビッグデータの収集・分析が技術上可能となった。ビッグデータの中でも、特に個人の行動・状態等に関する情報に代表されるパーソナルデータは有用とされる。一方、法制上の課題として、個人情報保護法では、特定の個人を識別することができる情報のみならず、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情報も「個人情報」としているが、他の情報との照合による識別の可否を判断する主体は事業者であり、当該事業者の管理体制や照合技術等を基準とするため、同種の情報であっても、事業者により他の情報との照合が容易か否かの差が生じ得る。その結果、個人情報取扱事業者は、パーソナルデータの個人情報該当性について確信を持つことができず、その利活用を躊躇する事態が生じている⁷等の指摘がなされていた。

こうした状況を受け、平成25年6月に閣議決定された「世界最先端IT国家創造宣言」及び「日本再興戦略」において、データ利活用に関する制度見直しを行う方針が示された。これを受けた検討の結果、平成26年6月に政府の高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT総合戦略本部)は「パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱」(以下「大綱」という。)を決定した。大綱は主に民間事業者が保有するパーソナルデータを対象としており、新産業・サービスの創出と国民の安全・安心の向上等のための利活用環境の整備に関する制度改正の方向性として、「本人の同意がなくともデータ利活用を可能とする枠組みの導入」、「第三者機関の体制整備等による実効性のある制度執行の確保」等を主な柱と

⁷ 宇賀克也「個人情報保護法改正案について(1)」『季報 情報公開・個人情報保護』Vol.57(平27.6)49～50頁

する「基本的な枠組み」を示している。また、行政機関等（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、民間事業者が保有するパーソナルデータとは異なる特質があることを踏まえ、「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」、「保護対象の明確化及び取扱いの在り方」、「総務大臣の権限・機能等と第三者機関の関係」について検討を行うとの内容が盛り込まれた。

（２）総務省「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」における検討

ア 研究会の設置と中間的な整理

大綱を受け、総務省は、平成 26 年 7 月に「行政機関等が保有するパーソナルデータに関する研究会」（以下「研究会」という。）を設置し、検討を開始した。

研究会が平成 26 年 11 月に公表した「中間的な整理」では、行政機関が保有する個人情報について特質の整理と分類・類型化を行うとともに、公益的目的かつ加工・提供し得る個人情報の範囲を限定して、本人の同意がなくても第三者提供等を行うことを可能とする仕組みを行政機関個人情報保護法に位置付けるとの方向性が示された。

続いて平成 27 年 1 月に公表した「中間的な整理（その 2）」では、行政機関等が保有するパーソナルデータに関する執行・監督体制や権限の在り方について見解が示された。

イ 個人情報保護法等改正法の成立と研究会の最終報告

大綱を受け、平成 27 年 3 月（第 189 回国会）に内閣官房から、民間部門の個人情報について、個人情報の定義の明確化、特定の個人を識別することができないよう個人情報を加工した「匿名加工情報」の仕組みの導入、個人情報の取扱いを一元的に監督する「個人情報保護委員会」の新設等を内容とする「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」が提出され、9 月 3 日に成立、9 月 9 日に公布された（平成 27 年法律第 65 号、以下「個人情報保護法等改正法」という。）。

個人情報保護法等改正法の附則第 12 条第 1 項では、同法の施行日（公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日）までに、行政機関等が保有する個人情報の取扱いに関する規制の在り方について、行政機関等における匿名加工情報の取扱いに対する指導、助言等を統一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こととされている。

研究会は、個人情報保護法等改正法の内容を踏まえつつ更に検討を加え、平成 28 年 3 月 7 日に最終報告として、公的部門に「匿名加工情報」の仕組みを設ける等の行政機関個人情報保護法等の法改正を行うに当たって、行政機関等が保有するデータの特質を踏まえた主な法律的論点を整理した「行政機関個人情報保護法・独法等個人情報保護法の改正に向けた考え方」を公表した。

以上のような経緯を踏まえ、政府は、平成 28 年 3 月 8 日に「行政機関等の保有する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並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するための関係法律の整備に関する法律案」（閣法第 48 号）を国会に提出した。

3. 法律案の概要

(1) 目的規定の見直し

行政機関個人情報保護法の目的規定は、「この法律は、行政機関において個人情報の利用が拡大していることにかんがみ、行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」とされていた。

一方、個人情報保護法の目的規定では、あわせて従来から「個人情報の有用性に配慮」する旨の文言が規定されていたが、個人情報保護法等改正法では、その具体例を明示することとし、「個人情報の適正かつ効果的な活用が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資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」と改正された。

これを受けて研究会の最終報告では、「行政機関においても匿名加工情報を導入し、(中略)新たな産業の創出等に寄与することが、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護するという法目的と対立することのないよう、目的規定の中で、個人情報の有用性への配慮に言及することが必要ではないかと思われる」とされた。

そこで本法律案では、行政機関個人情報保護法の目的規定についても、「個人情報の適正かつ効果的な活用が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資するものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ」、個人の権利利益を保護することを目的とするものとしている。

(2) 個人情報の定義の明確化

従来の行政機関個人情報保護法において、「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」と定義されていた⁸。

この個人情報の定義に関し、先行して改正された個人情報保護法等改正法では、例えば指紋データ、旅券番号等を念頭に「個人識別符号」の定義を設け、これが含まれる情報についても個人情報に当たることを明確化するための改正を行った。本法律案は、研究会の最終報告を踏まえ、行政機関個人情報保護法における個人情報の定義について、個人情報保護法等改正法と同様の改正を行うこととしている。

⁸ 行政機関個人情報保護法の対象となる個人情報は、①当該情報そのものから本人が識別されるものであることが原則だが、②当該情報のみでは特定の個人を識別できない場合であっても、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ものについても対象とされている。他方、個人情報保護法の対象となる個人情報は、①については行政機関個人情報保護法と同一の取扱いであるものの、②については、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ものとされている。個人情報保護法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」照合できることを要件とすることによって、対象となる情報の範囲を限定している。

（３）要配慮個人情報の取扱い

個人情報保護法等改正法においては、本人の「人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別又は偏見が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令で定める記述等が含まれる個人情報」が「要配慮個人情報」と定義され（新個人情報保護法第2条第3項）、要配慮個人情報を取得する際には、原則として本人の同意を得ることを必要とすること等が規定された。

研究会の最終報告においては、行政機関の場合は適正かつ公正な行政執行に不可欠なものとしてセンシティブな情報を取得・利用しなければならない場合があることから、現行制度において既に個人情報の保有の制限等について厳格な規律が設けられていること等に鑑み、「公的部門においては、要配慮個人情報について、引き続き現行制度の厳格な運営を図ることにより適切に取り扱っていくことが基本となる」とされている。その一方で、個人情報保護法等改正法の上記の規定の趣旨を踏まえ、「公的部門の場合、要配慮個人情報の取扱いについて一層の透明性の向上を図ることにより、行政機関による適正な管理に資するとともに、行政機関が保有する個人情報の中に要配慮個人情報が含まれるかが国民の目から見て分かりやすくし、本人が自己に関する要配慮個人情報の利用の実態をよりの確に認識し得るようにすることが重要」であることが示されている。

そこで本法律案では、個人情報保護法等改正法を受け、行政機関個人情報保護法についても要配慮個人情報について同様の定義を置いた上で、現行制度の仕組みを活用し、個人情報ファイルに要配慮個人情報が含まれている場合には、個人情報ファイル簿⁹にその旨を記録する等の措置を講ずることとしている。

（４）非識別加工情報の仕組みの導入

研究会の最終報告は、「個人情報保護法等改正法では、『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であって、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『匿名加工情報』と定義し（新法2条9項）、その作成等に当たって加工基準に従うことや、個人の識別のための照合行為の禁止等、匿名加工情報の取扱いに関する規律を整備することとした（36条～39条）」ことを踏まえ、公的部門についても「匿名加工情報の仕組みを導入すべき」としていたところ、本法律案においては、「非識別加工情報」として定義している。

「非識別加工情報」とは、個人情報に含まれる記述等の一部を削除すること又は個人識別符号の全部を削除すること等により、「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って、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」とされている。

このうち提供の対象となる「行政機関非識別加工情報」は、①個人情報ファイル簿が公開されていること¹⁰、②情報公開請求があれば部分開示されること、③行政運営に支障を

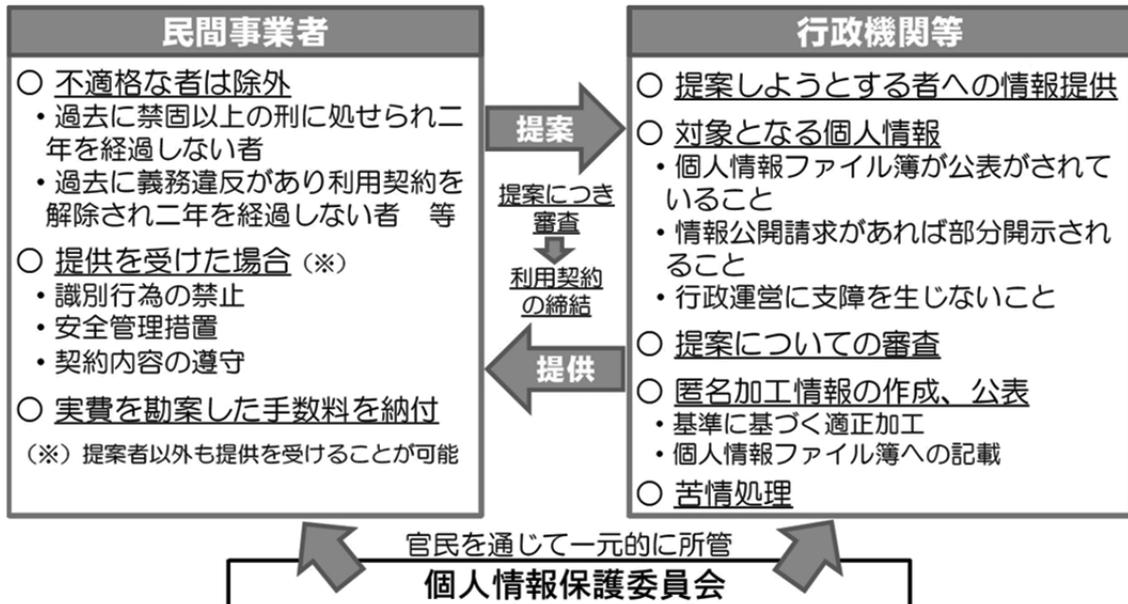
⁹ 「個人情報ファイル簿」とは、個人情報ファイルを保有する行政機関が作成する帳簿であり、その保有する個人情報ファイルの概要（名称、担当課室、利用目的等）が記載されている。

¹⁰ 国の安全、外交上の秘密等の国の重大な利益に関する事項を記録した個人情報ファイル、職員等の人事、給

生じないことのいずれにも該当する個人情報ファイルを構成する個人情報の全部又は一部を加工して得られる非識別加工情報を指すこととされている。

その作成・提供の仕組みに関しては、総務省が「匿名加工情報の作成・提供の仕組み」として以下の図表を示している。

図表 2 匿名加工情報の作成・提供の仕組み



(出所) 総務省「行政機関個人情報保護法等改正法案の概要」

(5) 行政機関非識別加工情報の提供に対する個人情報保護委員会による監視、監督

個人情報保護法等改正法では、従来は各事業分野を所管する主務大臣が監督していた民間部門の個人情報について、一元的に監督する「個人情報保護委員会」を新設し¹¹、民間事業者等による匿名加工情報の取扱いに係る手続や基準等を定め、その監督を行うこととした。

また、個人情報保護法等改正法附則第12条第1項には、行政機関等による匿名加工情報の取扱いについて、個人情報保護委員会が統一的かつ横断的に指導、助言等を行うことに関する検討規定が設けられた。

研究会の最終報告では、公的部門における匿名加工情報の監督について、「匿名加工情報が行政機関と民間事業者との間で流通するものであることを踏まえれば、民間事業者等の監督を行う個人情報保護委員会が、行政機関の匿名加工情報の監督の任に当たることが合理的であること」、「匿名加工情報の加工基準や、加工に関する方法等の情報の安全管理措置等の具体的な内容について、行政機関及び民間事業者ともに、委員会規則で定めること

与等に関する事項を記録した個人情報ファイル、試験的に作られた個人情報ファイル等については個人情報ファイル簿の作成・公表対象から除外されている（行政機関個人情報保護法第11条第2項）。

¹¹ 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（平成25年法律第27号）に基づき既に設置されている「特定個人情報保護委員会」を改組し、内閣府の外局として高い独立性を有するいわゆる三条委員会として個人情報保護委員会が設置されている。

とすることが望ましいこと」に鑑み、行政機関等における匿名加工情報の取扱いに対する監視・監督も民間事業者等の監督を行う個人情報保護委員会が併せて行うこととしている。

本法律案は、行政機関非識別加工情報の提供に関し、個人情報保護委員会が行政機関の長に対して報告の要求、資料の提出の要求及び実地調査、指導及び助言、勧告をすることができるものとしている。ただし、行政機関等が保有する行政機関非識別加工情報以外の個人情報の取扱いについては、総務大臣が監督する現行の体制に変更は加えられていない。

(6) 独立行政法人等の取扱い

研究会の最終報告では、独立行政法人等個人情報保護法について「行政機関個人情報保護法に準じた規定を設けるとの扱いにすることが適当である」とされていることから、本法律案は、独立行政法人等個人情報保護法についても、行政機関個人情報保護法と同様の規定を設けることとしている¹²。

(7) 附則

ア 施行期日

施行期日は、一部の規定を除き、公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行するものとする事とされており、平成27年の個人情報保護法等改正法の施行（公布の日（平成27年9月9日）から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日）と同時期が想定されている。

イ 個人情報の一体的な利用促進に係る措置

政府は、この法律の公布後2年以内に、個人情報取扱事業者、国の機関、地方公共団体、独立行政法人等及び地方独立行政法人が保有する個人情報が一体的に利用されることが公共の利益の増進及び豊かな国民生活の実現に特に資すると考えられる分野における個人情報の一体的な利用の促進のための措置を講ずることとされている。

4. 国会における主な議論

本法律案は、衆議院総務委員会において平成28年4月14日に趣旨説明聴取、19日に質疑及び参考人に対する質疑¹³、21日に質疑が行われ、21日の同委員会及び22日の本会議における採決の結果、多数をもって可決され、参議院に送付された。参議院では、総務委員会において、5月10日に趣旨説明聴取、12日に参考人に対する質疑¹⁴、19日に質疑が行われ、19日の同委員会及び20日の本会議における採決の結果、多数をもって可決され成立した（平成28年5月27日法律第51号）。

¹² 個人情報ファイルの保有等に関する総務大臣に対する事前通知と行政機関非識別加工情報の提供に係る手数料の規定については除かれている。

¹³ 参考人として、藤原静雄中央大学大学院法務研究科教授、鈴木正朝新潟大学法学部教授、坂本団弁護士・日本弁護士連合会情報問題対策委員会委員長が出席した（第190回国会衆議院総務委員会議録第14号（平28.4.19））。

¹⁴ 参考人として、宇賀克也東京大学大学院法学政治学研究科教授、山本隆一一般財団法人医療情報システム開発センター理事長、清水勉日本弁護士連合会情報問題対策委員会委員が出席した（第190回国会参議院総務委員会議録第13号（平28.5.12））。

衆参両院の総務委員会における主な議論は、以下のとおりである。

(1) 行政機関等の保有する個人情報の利活用の是非と具体的需要

本法律案では行政機関等の保有する個人情報の利活用を図ることとされているが、その是非や、従前の行政機関個人情報保護法の目的である個人の権利利益の保護と今回新たに目的に加えられる個人情報の利活用の関係について質疑が行われた。また、質疑の中では、行政機関個人情報保護法本来の目的が書き換えられたという批判が存在することや、個人情報の保護を旨とする法律に全く逆の概念である個人情報の利活用の仕組みを盛り込むことには無理があると考えられること等が指摘された。

これに対して土屋総務副大臣及び政府参考人からは、本法律案は、行政機関個人情報保護法本来の目的は変更することなく、従来、制度的な位置付けがなかった個人情報の適切な利活用に向けた道を開こうとしているのであって、これらの目的規定を明確に位置付けることで、個人の権利利益の保護と利活用の推進の調和の取れた法制度として立案したとの答弁があった¹⁵。また、高市総務大臣からは、今回の制度改正は行政機関等が保有する個人情報の効果的な利活用を図るものであるが、個人の権利利益の保護が確保されることが大前提であることに加え、「一見すると相反するように捉えられがちな個人情報の保護と利用をゼロサムで捉えるのではなくポジティブサムで捉え、その両立を図るという考え方が取られていることが説明された¹⁶。

また、行政機関等の保有する個人情報に対する具体的な需要について、政府参考人からは、法案が形になる以前の研究会の段階で具体的な需要を聞くのは難しかったものの、一般論として産業界からは、行政機関等が保有するデータは信頼性が高く、利用可能なパーソナルデータに関するデータカタログのようなものを整備するよう要望が示されている旨の答弁があった¹⁷。なお、宇賀克也参考人（東京大学大学院法学政治学研究科教授）からは、外国人出入国記録マスタファイルの観光振興への利用等のニーズが考え得ることが示されたほか、山本隆一参考人（一般財団法人医療情報システム開発センター理事長）からは、医療、介護の面では官民間問わず情報の重要性があるとの答弁があった。一方、清水勉参考人（日本弁護士連合会情報問題対策委員会委員）からは、医療分野以外で使うことがあるか疑問であるとの見解が示された¹⁸。

(2) 非識別加工情報の仕組みの導入に係る課題

ア 本法律案と改正個人情報保護法の定義の相違とその理由

前述のとおり、研究会の最終報告では「匿名加工情報の仕組みを導入すべき」としていたところ、本法律案においては、「非識別加工情報」として定義している。そこで、本法律案における「非識別加工情報」と個人情報保護法等改正法における「匿名加工情報」

¹⁵ 第190回国会参議院総務委員会会議録第14号6、28頁（平28.5.19）

¹⁶ 第190回国会参議院総務委員会会議録第14号2頁（平28.5.19）

¹⁷ 第190回国会衆議院総務委員会会議録第14号15、20～21頁（平28.4.19）

¹⁸ 第190回国会参議院総務委員会会議録第13号13～14頁（平28.5.12）

の関係について質疑がなされた。

政府参考人からは、匿名加工情報と非識別加工情報は「特定の個人を識別できず、もとの個人情報を復元できないように加工したものである」点では共通するものの、法律上の位置付けは異なり、前者は、個人情報保護法上、民間事業者に識別行為の禁止義務が課せられており、匿名加工情報は個人情報の該当性が否定される一方、後者は、行政機関においては、非識別加工情報の作成後も元の個人情報のデータを保有するところ、識別行為の禁止義務に相当する規定を設けていないことから、理論上、非識別加工情報は、その作成の元となったデータと照合することが可能であるため、個人情報に該当することになることを踏まえ、異なる名称としているとの説明があった¹⁹。

行政機関等について照合禁止義務を設けていない理由については、政府参考人から、非識別加工情報の提供を受けた民間事業者から何らかの事故情報等のフィードバックがあった場合のように、行政機関が責務を果たすために照合しなければならない場面があり得ることから、照合禁止義務に係る規定を設けていないとの答弁があった²⁰。

なお、個人情報保護法と行政機関個人情報保護法は個人情報の定義において照合の容易性を要件とするか否かの違いがあるが²¹、本法律案においては、官民一体的な利用を促進するため、非識別加工情報の作成の元となる個人情報の範囲は民間部門の個人情報と同様に、容易照合性があるものに限定している旨、政府参考人から説明があった²²。

イ 非識別加工情報に関する安全性確保に向けた対応

非識別加工情報を利用する事業者の不正利用を防ぐための手立てについては、各行政機関において一定の基準に従って加工を行い、情報漏えい防止措置を講ずることで不正利用を未然に防止すること、提供を受けた民間の事業者には識別行為の禁止義務が課されること、官民を通じて個人情報保護委員会が一元的に監視、監督をする等の措置を講じていることなどを挙げ、厳格な規律の下で非識別加工情報を作成、提供する仕組みとしている旨の答弁があった²³。

また、行政機関非識別加工情報の作成には専門性が求められることなどから、外部委託を行うことも想定されているが、当該委託先についても、行政機関等と同様の安全確保措置を講ずる義務が課されているとの説明があった²⁴。

このほか、行政機関非識別加工情報について、「二次流通ということは基本的には考えていない」との答弁があった²⁵ほか、行政機関非識別加工情報を外国企業等に提供することもあり得るが、その場合についても、利用契約で安全管理措置等を定め、契約に基づく義務違反があれば、国内の民間事業者と同様に、契約解除で以降の利用を停止する等の適切な取扱いが担保されている旨の見解が示された²⁶。

¹⁹ 第 190 回国会衆議院総務委員会議録第 14 号 4 頁（平 28. 4. 19）

²⁰ 第 190 回国会衆議院総務委員会議録第 14 号 5、10 頁（平 28. 4. 19）

²¹ 前掲注 8 参照

²² 第 190 回国会参議院総務委員会議録第 14 号 8 頁（平 28. 5. 19）

²³ 第 190 回国会参議院総務委員会議録第 14 号 17 頁（平 28. 5. 19）

²⁴ 第 190 回国会衆議院総務委員会議録第 14 号 3 頁（平 28. 4. 19）

²⁵ 第 190 回国会参議院総務委員会議録第 14 号 12 頁（平 28. 5. 19）

²⁶ 第 190 回国会参議院総務委員会議録第 14 号 12 頁（平 28. 5. 19）

ウ 非識別加工情報作成時に国民が自身の情報の除外を求めることの可否

非識別加工情報の作成に当たり、自分自身の情報を使用してほしくないとする国民が、情報提供を拒否することや自身の情報の除外を求めることの可否について質疑がなされた。これに対し、政府参考人から非識別加工情報は個人が特定できないものであるため、個々人の権利利益を侵害するというおそれはないものとする見解が示され²⁷、古賀総務大臣政務官から除外申請というのは定めていない旨の答弁があった²⁸。

(3) 個人情報保護委員会の権限の在り方

ア 行政機関等の扱う個人情報全般を個人情報保護委員会の監督下に置くことの是非

本法律案では、行政機関非識別加工情報の提供に係る監視、監督については個人情報保護委員会が官民を通じて一元的に担うこととされているものの、行政機関等における一般的な個人情報の取扱いについては総務大臣が監督する体制に変更が加えられていない。このことについては、古賀総務大臣政務官から「行政機関等における個人情報の取扱いにつきましては、今回の改正は、法の基本的な構造を変更するものでないことから、現行の体制を変更することとはしていないところであります」との答弁がなされた²⁹。

その上で、行政機関の扱う個人情報全般を個人情報保護委員会の監督下に置くべきではないかとの指摘があった。これに対し、高市総務大臣から、現行は行政機関が保有する個人情報については、権力的、義務的に収集されるものが多いなど、民間事業者が保有する個人情報とは性質が異なることなどから民間部門とは別の法制となっており、総務大臣が監督を行っているとの説明があるとともに、個人情報保護法等改正法の附則において、個人情報の保護に関する法制の在り方について検討する旨の規定があることから、これに基づき「今後、改正法の施行状況などを踏まえて検討をしてまいりたい」との答弁があった³⁰。

イ 本法律案に基づく制度の運用に当たっての個人情報保護委員会の権限と体制

個人情報保護法等改正法において個人情報保護委員会が匿名加工情報に係る監視、監督を行う際に同委員会が有している権限に比べ、本法律案に基づき個人情報保護委員会が行政機関非識別加工情報に係る監視、監督については措置命令等が規定されていないなど、権限が弱められているのではないかとの指摘があった。これについては、政府参考人から、権限行使の対象が個人情報保護委員会と同じ行政機関であることから、命令という強制的な権限はなじまないという判断から措置していないことが説明された上で、本法律案では、従来、行政機関個人情報保護法で総務大臣が有している権限に比べて、実地調査や法に基づく勧告という強力な権限を措置しており、行政機関に対する監視、監督機能が大幅に強化されたとの認識が示された³¹。

また、質疑の中では、個人情報保護委員会について、人員増や職員の専門性向上など

²⁷ 第190回国会衆議院総務委員会議録第14号16頁(平28.4.19)

²⁸ 第190回国会参議院総務委員会議録第14号30頁(平28.5.19)

²⁹ 第190回国会衆議院総務委員会議録第15号14頁(平28.4.21)

³⁰ 第190回国会参議院総務委員会議録第14号26頁(平28.5.19)

³¹ 第190回国会参議院総務委員会議録第14号21頁(平28.5.19)

体制強化の必要性が指摘された。これに関して政府参考人からは、個人情報保護委員会事務局の体制は拡充してきており、現在はITの専門家、弁護士、相談員など外部から採用した職員等を含めて約90名の体制となっており、今後も引き続き関係機関と相談しながら体制整備に努めたい旨の答弁があった³²。

(4) 本法律案のEUデータ保護規則等への適合性

EUでは、EU域内から個人データを第三国に移転できる場合を当該第三国がEUから見ても十分な水準の保護措置を確保している場合に限定する、いわゆる「十分性認定」の制度が設けられている³³。本制度はEUデータ保護指令によって規定されているが、2016年4月に同指令に代わるものとしてEUデータ保護規則が成立しており³⁴、2018年5月から加盟国に適用される予定とされている。

質疑においては、本法律案の整備によってEU十分性認定を得ることができるかが問われた。これに対し、政府参考人から、EU十分性の認定基準ははまだ明確に示されているものは存在しておらず、まずはEUと積極的に情報交換を行い、互いの制度について理解を深めることが必要であろうとの見解が示された³⁵ほか、高市総務大臣からは、本法律案の中で新たに要配慮個人情報の規定を設けるといった対応がEUの関心事項であると推測され、2016年4月のG7情報通信大臣会合の折に、日EU間の円滑なデータ流通や利活用に関し、我が国の制度や取組について理解が得られるよう欧州委員会に働きかけを行っており、今後も様々な機会を捉えて説明に努めたいとの方針が示された³⁶。その一方で、鈴木正朝参考人（新潟大学法学部教授）からは、EUが独立監視機関の設置を求めているのに対し、本法律案による改正後も総務大臣の権限が残っていることから、「十分性認定など遠いと言わざるを得ない」との認識が示された³⁷。

(5) 地方公共団体に求められる対応

質疑においては、本法律案の成立後、地方公共団体がどのような対応を求められることになるのかという点について問われた。これに対して政府参考人からは、地方公共団体は今回の法案や個人情報保護法等改正法の趣旨を踏まえて、地域の特性に応じた個人情報の適正な取扱いを確保すべく、条例の見直しなど必要な措置を検討することとなるとの答弁があった³⁸。また、土屋総務副大臣からは、地方公共団体が保有している個人情報を非識別加工情報として活用する制度の構築については、各地方公共団体の条例で定めることに

³² 第190回国会参議院総務委員会会議録第14号3～4、26頁（平28.5.19）

³³ 瓜生和久『一問一答平成27年改正個人情報保護法』（商事法務、平成27年）57頁

³⁴ EUデータ保護指令は「構成国を拘束するが、その具体的な形式及び手法は構成国に委ねられている」のに対し、EUデータ保護規則は「構成国による国内法化を待たずに直接拘束力を有することとなる」ものとされる（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部第7回パーソナルデータに関する検討会（平26.4.16）資料1-2（別添））。

³⁵ 第190回国会参議院総務委員会会議録第14号4頁（平28.5.19）

³⁶ 第190回国会参議院総務委員会会議録第14号17頁（平28.5.19）

³⁷ 第190回国会衆議院総務委員会会議録第14号40頁（平28.4.19）

³⁸ 第190回国会衆議院総務委員会会議録第15号13頁（平28.4.19）

なるとした上で、政府としては助言やガイドラインの作成を行っていくことも考えられるが、地方公共団体の規模は様々であることから、それぞれの能力に応じて取り組む必要があるとの見解が示された³⁹。

また、質疑においては、現行の個人情報保護法制の下では各地方公共団体が個別に個人情報保護に関する条例を制定しており、その内容や監督の在り方、所管主体が異なっているなどのいわゆる「個人情報保護法制 2000 個問題」の存在が指摘されたほか、個人情報に関して統一的な法制をまとめていくことの必要性について問われた。これに対して高市総務大臣は「民間部門については個人情報保護法によって、また国の公的部門については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によって、また地方公共団体については条例によってということで、我が国の個人情報保護法制というのは規律されていて、当面はこの枠組みでの対応が基本になる」としたものの、平成 27 年の個人情報保護法等改正法の附則において、個人情報の保護に関する法制の在り方について検討する旨の規定があることを挙げ、「将来的な課題として検討していく」と答弁している⁴⁰。

（6）個人情報の一体的な利用の促進のための措置の方向性と今後の動向

本法律案の附則において、個人情報取扱事業者、国の機関、地方公共団体等が保有する個人情報が一体的に利用されることが公共の利益の増進及び豊かな国民生活の実現に特に資すると考えられる分野における個人情報の一体的な利用の促進のための措置を講ずることとされている。これに関して政府参考人からは「二年以内に必要な法令の整備まで含めて措置をすべく、現在、内閣官房が中心に、関係省庁連携して検討が進んでいく」ことが示された⁴¹。なお、個人情報の一体的な利用の促進のための措置の対象となる分野については、高市総務大臣から「医療分野などもその一つである」との答弁があった⁴²。

また、今回導入される個人情報の利活用の仕組みについて、研究会の座長を務めた藤原静雄参考人（中央大学大学院法務研究科教授）からは「保護と利用というバランスの観点からは、スモールスタートということで妥当なものではないか」⁴³との発言があった。研究会の最終報告においても「スモールスタート」という語が使われているが、この解釈については政府参考人から、「一方的に利活用に偏るのではなくて、国民の権利利益の保護との適切な調和の下で進めていく」という考え方を表現したものと説明があった⁴⁴。その上で、将来的な制度の展開について、藤原参考人からは、今後は、民間事業者側の提案が、国民の納得を得られる適切なものができて、運用がうまくいけば成長していくが、そうでなければ、見直しの議論も生ずるのではないかと認識が示された⁴⁵。

³⁹ 第 190 回国会参議院総務委員会会議録第 14 号 5 頁（平 28. 5. 19）

⁴⁰ 第 190 回国会衆議院総務委員会会議録第 14 号 13 頁（平 28. 4. 19）

⁴¹ 第 190 回国会参議院総務委員会会議録第 14 号 23 頁（平 28. 5. 19）

⁴² 第 190 回国会衆議院総務委員会会議録第 14 号 12 頁（平 28. 4. 19）

⁴³ 第 190 回国会衆議院総務委員会会議録第 14 号 23 頁（平 28. 4. 19）

⁴⁴ 第 190 回国会参議院総務委員会会議録第 14 号 23 頁（平 28. 5. 19）

⁴⁵ 第 190 回国会衆議院総務委員会会議録第 14 号 23 頁（平 28. 4. 19）

(7) 附帯決議

衆参両院の総務委員会では、本法律案の採決に際してそれぞれ附帯決議が付された。参議院総務委員会の附帯決議は以下のとおりである⁴⁶。

参議院総務委員会の附帯決議（平成 28 年 5 月 19 日）

- 政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。
- 一、本法の規定に基づき個人情報の定義等を政令等で定めるに当たっては、国民及び事業者等に分かりやすいものとなるよう、これらの者から幅広く丁寧に意見を聴取し、保護対象を可能な限り明確化すること。
 - 二、新たに導入される非識別加工情報の規定の趣旨が個人情報の利活用を促進するものであることに鑑み、行政機関非識別加工情報等を活用する者が個人情報保護法に基づく匿名加工情報と同様に取り扱うことができることについて、十分な周知を行うこと。
 - 三、個人情報保護委員会は、行政機関非識別加工情報等の作成に係る基準を策定するに当たっては、行政機関及び独立行政法人等の保有する個人情報の特質に十分に配慮するとともに、情報通信分野において日々進展する技術革新に伴って、特定の個人を識別される危険性を排除するために、当該基準に関し、適宜必要な見直しを行うこと。
 - 四、個人情報保護委員会が、本法を含む個人情報保護法制及び個人情報保護委員会規則の適切な運用、及び、事業者や関係団体に対する利活用に資する情報の提供等の必要な支援を行うため、同委員会の委員、専門委員及び事務局に、行政機関及び独立行政法人等における個人情報保護制度及び民間における個人情報の利活用の実務について十分な知見を有する者のほか、個人情報が収集され、提供される国民の権利利益の保護に精通する者などを適切に登用すること。
 - 五、行政機関非識別加工情報等の制度的な導入を含め、我が国の個人情報の保護水準が国際的に十分なものであることを諸外国に積極的に周知し、相互理解を十分に深めること。
 - 六、行政機関等の保有する個人情報には、当該個人情報の取得プロセスにおける義務性・権力性が高いものや、本人にとって秘匿性が高いものが多いことに鑑み、行政に対する国民の信頼を確保する観点から、行政機関等は、保有する個人情報の保護に係る実効性ある情報セキュリティ対策の在り方について不断の検討を行い、必要な対策を遺漏なく確実に実施すること。
 - 七、行政機関及び独立行政法人等は、非識別加工情報が行政機関等の内部においては個人情報に該当することを十分に認識し、非識別加工情報と他の情報との照合は、所掌事務の遂行に必要であり、かつ、人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要な場合に限るとともに、個人情報を取り扱う業務に従事する者のICTの知識とモラルの向上、法令・情報セキュリティポリシーの遵守の徹底を図るための研修実施等、継続的な人材育成に必要な措置を講ずるなど、個人情報の保護に万全の体制を構築すること。
 - 八、本法の適正な運用を確保するため、関係各機関において責任者を定めて責任の所在を明確にするなどの管理体制の整備、指針の作成、研修の実施等による指導の徹底を図ること。

⁴⁶ 衆議院総務委員会の附帯決議については、第190回国会衆議院総務委員会議録第15号20～21頁(平28.4.21)、又は衆議院ウェブサイト<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/soumu9BC1CB579F53A23449257F9D001DD7E1.htm> (平28.6.28最終アクセス) 参照。

九、教育、広報その他の継続的な活動を通じて、非識別加工情報の制度の導入に基づく適正な取扱いの下での個人情報の利活用の推進に関する国民の理解と信頼を深めるよう努めること。

十、今後、各地方公共団体において、地方公共団体が策定し、又は実施する個人情報の保護に関する施策の見直しに向けた検討が行われる場合において、その円滑な検討に資するよう、速やかに相談窓口を設け、必要な情報提供を行うなど、国が地方公共団体に対して協力を行うための体制整備に努めること。

十一、附則第四条に規定する「個人情報の一体的な利用の促進のための措置」を講ずるに際しては、「法制上の措置」も含めて検討するなど、以上の諸点を踏まえ、必要な見直しを行うこと。

右決議する。

5. おわりに

本法律案は個人情報の権利利益の保護を目的とする行政機関個人情報保護法等に個人情報の利活用の仕組みを導入すること等を内容とするものであり、国会審議においては、行政機関等が保有する個人情報の利活用の是非や具体的な需要の状況、行政機関等における個人情報の取扱いに対する監督権限の在り方、EU等の諸外国の制度との適合性、本法律の施行に合わせて地方公共団体への制度の展開における課題などが議論となった。

国会論議における指摘を踏まえれば、本法律の運用に当たり、まずは、行政機関が保有する個人情報について具体的にどのような需要が生ずるかが注目される。その上で、将来的には、個人情報の利活用の状況が今回行政機関個人情報保護法の目的に新たに追加された「新たな産業の創出」や「活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現」をもたらしているか検証するとともに、個人の権利利益の保護と利活用のバランスの状況、国民の制度に対する信頼に加え、諸外国における個人情報保護制度の動向や情報通信技術の発展の状況を踏まえつつ、制度の見直しの必要性について精査していくことが求められよう。

本法律により新たに導入される仕組みの下で、個人の権利利益の保護を確保しつつ、行政機関等の保有する個人情報の適正かつ効果的な活用が進められることを望みたい。

(こまつ ゆき)