

第 6 回投資等WG 意見

国立社会保障・人口問題研究所 所長
JUMP（日本ユーザビリティ医療情報化推進協議会）理事長
森田朗

1. 現代社会における ICT 活用のあり方
2. サービスの個別化と個人情報保護
3. 個人情報保護法制一元化の必要性
4. いわゆる「2000 個問題」と地方自治

参考資料

個人情報保護条例の不統一がデータ利活用を阻害する要因と統一に向けた解決方法

2016/12/15

- 個人データの円滑な利活用のため、個人情報保護法制上の手当てが必要となるケースには、次の2つがある。
 - A) 保険医療情報の利活用等、その目的からして、個人データのまま取り扱う（仮名化データで取り扱う）必要があり、必ずしも本人の同意を得ることができない場合であっても利活用すべき社会的意義があるケースについて、個人情報保護法制の趣旨に沿って適法と言える取扱いルールを構築する必要性。
 - B) 保険医療情報に限らず、公的機関（地方公共団体を含む）が保有している様々なデータを、非個人データ化して、本人同意を要することなくオープンデータとして利活用するケースについて、どのようなデータ加工を行えば非個人データ化がなされたと言えるかという、個人情報保護法制上の解釈を確定させる必要性。
- B)の観点から、行政機関個人情報保護法（行個法）が定義する「個人情報ファイル」（民間部門では「個人情報データベース等」がこれに相当）について、これを本人同意を要しないデータに加工するとき、少なくとも当該機関において「非個人情報ファイル化」されたと言えるための要件を明確にする必要があるが、現在のところ以下の2つの問題がある。
 - ① 行個法の平成 28 年改正で、民間部門における「匿名加工情報」に相当する「非識別加工情報」が新たに定義されたが、その定義条文が無用に複雑であるばかりか、「行政機関においては非識別加工情報は個人情報に該当する」とする見解が総務省行政管理局から示され、国会審議ではいくつもの疑問点が提示されたまま、解決されていない状況にある。（後述）
 - ② 地方公共団体においては、そもそも「個人情報ファイル」の定義を個人情報保護条例に設けていない団体がかかなり多い¹。「個人情報ファイル」の定義がなければ、

¹ 行個法とほぼ同じ「個人情報ファイル」を規定している都道府県は、福島県、栃木県、埼玉県、山梨県、山口県の5団体のみ。電算処理ファイルのみ規定している（マニュアル処理ファイルを入れていない）都道府県が、青森県（「個人情報電算ファイル」）と三重県（「電子個人情報ファイル」）の2団体。罰則の部分のみで定義文が一応存在してはいる都道府県が、秋田県、静岡県、京都府、大阪府、奈良県、香川県、愛媛県、佐賀県、熊本県、鹿児島県の10団体で、残り30団体には「個人情報ファイル」の定義が存在しないという状況。

「非個人情報ファイル化」の概念も画定せず、上記 B) の利活用は不可能²となっている。モデル条例を用意して、全ての地方公共団体が同じ定義条文を導入したとしても、その解釈権が各地方公共団体にある限り、安定した解釈は得られないと予想される。前記①の通り、国の行個法でさえその解釈を巡って混乱が生じている状況である。

- 民間部門と公的部門とで「個人情報」の定義を揃えて欲しいとの経済界からの声があるが、これには困難がある。公的部門には情報公開制度があり、個人情報に相当するものが不開示情報として規定されているところ、民間部門には情報公開の制度はない。民間部門での「個人情報」定義に合わせて公的部門の定義を変更すると、情報公開制度にも影響を及ぼすことが問題だとする批判がある。(図 1)

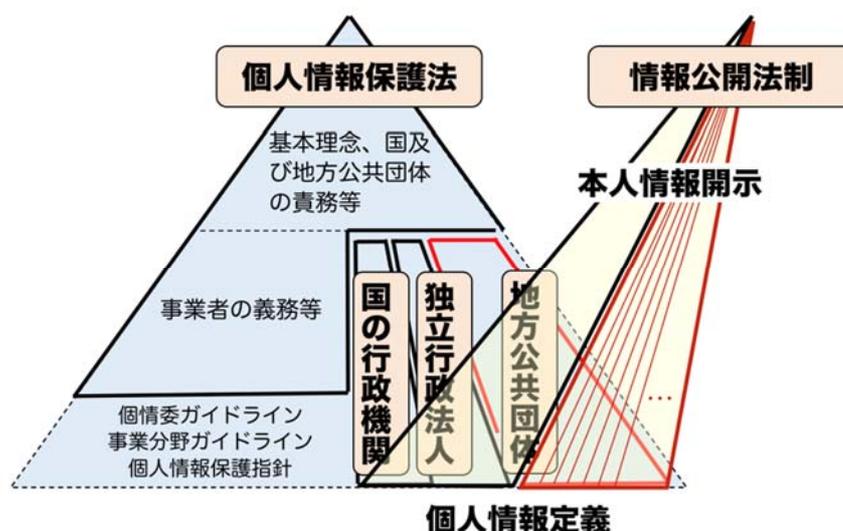


図 1 個人情報保護法制と情報公開法制が個人情報定義の部分で癒着している様子

- そこで、解決方法として、「個人情報」に係る規律と「個人情報ファイル」に係る規律を分けて整理してはどうか。すなわち、「個人情報」という一つひとつの情報を単位とした「非個人情報化」の概念と、「個人情報ファイル」という集合物の単位での「非個人情報ファイル化」の概念は別であるということ。利活用のための加工方法は、前記脚注 2 の通り、後者の「非個人情報ファイル化」が基準の拠り所となるのであり、情報公

² 個人情報保護委員会規則第 19 条（匿名加工情報の作成方法に関する基準）第 5 号は、「個人情報データベース等を構成する他の個人情報に含まれる記述等との差異その他の当該個人情報データベース等の性質を勘案し」としているように、匿名加工の基準にとって、個人情報ファイル（個人情報データベース等）概念は不可欠なものである。

開法制における部分開示の方法（氏名等を墨塗りする）とは異なる加工の考え方が必要となっている。

- 元々、現行法において、公的部門（行個法）における個人情報保護は、「個人情報ファイル」としての保護と、散在情報（個人情報ファイルを構成しない個人情報）としての保護との、2層構造になっている（図2）。歴史的にも、昭和63年の「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）では、この「個人情報ファイル」に係る規律のみ（図2の上段のみ）であったところ、平成15年の全部改正によって、散在情報まで（図2の下段）保護の対象が拡張された³経緯がある。したがって、「個人情報」に係る規律と「個人情報ファイル」に係る規律を分けて整理することは、法制史的に見ても不自然なことではない。⁴

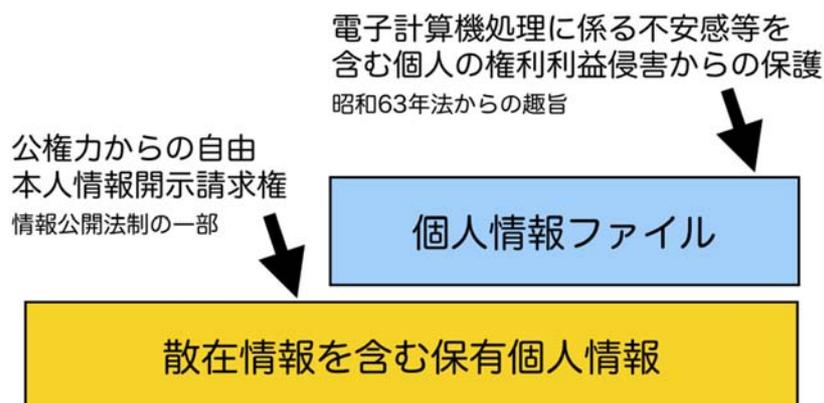


図2 行個法における保護対象野2層構造

- 地方公共団体の個人情報保護条例をモデル条例で統一する場合、行個法の平成28年改正で導入される「非識別加工情報」の規定と同じものを条例にも導入することになると考えられるが、前記①の通り、行個法のこの改正自体に混乱がある。具体的には、民間部門では「匿名加工情報」とされたものが、行個法では「非識別加工情報」と、異なる

³ これは、平成11年の情報公開法の1号不開示情報（個人に関する情報）がファイル単位ではなく、散在情報を対象としていたことに合わせたもの（本人情報開示の制度が、概念上は情報公開制度と共通でありながら、情報公開法で扱わず行個法で扱うものとされたため）と考えられる。

⁴ 「個人情報」定義において、「他の情報と容易に照合することができ」（X）と「他の情報と照合することができ」（Y）の違いがあるのは、「個人情報ファイル」に係る規律のみを規定した昭和63年法と、「個人情報データベース等」に係る規律である民間部門ではどちらも（X）であるのに対し、散在情報まで含めた規律となっている現行の行個法では（Y）となっている点で共通点がある。したがって、「個人情報ファイル」に係る規律では（X）の定義を適用し、散在情報に係る規律では（Y）の定義を適用することとすれば、（X）と（Y）の違いを理論的に整理することができる。地方公共団体の条例ではこれらがバラバラとなっているところ、この違いに沿って整理することで、自然に定義を統一することができると考えられる。

名称にされたうえ、その定義条文も論理的に同一でないものとなっており、また、民間部門では「匿名加工情報は非個人情報である」とされているのに、行個法では「非識別加工情報は個人情報である」とされていて⁵、概念整理が混乱したまま、修正されることなく成立してしまった経緯がある。このままでは、前記の「非個人情報ファイル化されたと言えるための要件を明確にする」にしても、行個法では「非個人情報ファイル化だが個人情報」という奇妙なことになり、要件の明確化の障害となる。このような混乱した概念を地方公共団体の条例にまで広げることは避けるべきであり、行個法と条例とを統一するにしても、概念の再整理が必要と考える。

- 以上から、行個法、個人情報保護条例、さらには民間部門についてデータ利活用のための統一を図るには、「個人情報ファイル」（民間部門では「個人情報データベース等」）に係る規律のみを国家法で統一（残りの散在情報に係る規律はこれまで通り、行個法や条例に残すこととする。）し、「個人情報ファイル」定義の解釈権（匿名加工の基準を含む）を個人情報保護委員会に一本化することが適切であり、また、矛盾なく実現可能であると考え。

⁵ 「非識別加工情報」に加工したものについて、部分的に行個法における個人情報が残存する場合が存在し得るという意味でなら首肯するところであるが、行政管理局の整理では、「非識別加工情報」は常に個人情報であるとされてしまっており、これは概念整理に失敗したもので、再整理するべきと考える。

「官民データ活用推進基本法」と「個人情報保護法制 2000 個問題」座談会 結果概要
日本ユーザビリティ医療情報化推進協議会（JUMP）

日時：平成 28 年 12 月 8 日（木）12 時 00 分～13 時 30 分

場所：都市センターホテル 5 階「オリオン」

主催：番号創国推進協議会、JUMP（日本ユーザビリティ医療情報化推進協議会）

参加者：

・コーディネーター

森田朗 JUMP 理事長、国立社会保障・人口問題研究所所長

・パネリスト

平井たくや 衆議院議員（自民党）

濱村進 衆議院議員（公明党）

高井崇志 衆議院議員（民進党）

足立康史 衆議院議員（日本維新の会）

横尾俊彦 佐賀県多久市長

北川正恭 早稲田大学名誉教授

鈴木正朝 新潟大学教授

梶浦敏範 経団連インターネット・エコノミー作業部会主査

○個人情報法制 2 千個問題に関する主な議論

1. 緊急決議

番号創国推進協議会会長である横尾市長から、同協議会の「緊急決議「個人情報保護法制 2000 個問題」について」（別添）の紹介がなされた。

2. 官民データ活用推進基本法 19 条

官民データ活用推進基本法の提案者の一人である濱村議員から、同法の「第 19 条は 2000 個問題を解決するための条文である」との説明があった。

※なお、衆議院内閣委員会の質疑でも同内容の答弁がなされている。

3. 議員連盟の立上げ

2000 個問題を解決する必要性については、（議員立法か閣法か等の方法論は別として）参加者間で意見が一致した。平井議員からは、こうした課題も含め、超党派で「デジタルソサイエティ議連」を立ち上げることの提案があった。

4. その他

・法改正の度に条例を改正していくのは困難であるから、モデル条例による対応ではうまくいかず、議員立法による解決が必要（高井議員）

・議員立法による解決が必要（北川名誉教授）

・（議員立法で）政府に法制上の措置を義務付けた上で閣法で対応すべき（足立議員）

以上

(参考1) 官民データ活用推進基本法 19 条

(国の施策と地方公共団体の施策との整合性の確保等)

第十九条 国は、官民データを活用する多様な主体の連携を確保するため、官民データ活用の推進に関する施策を講ずるに当たっては、国の施策と地方公共団体の施策との整合性の確保その他の必要な措置を講ずるものとする。

(参考2) 平成 28 年 11 月 25 日 衆議院内閣委員会 濱村進議員の答弁抜粋

「個人情報保護条例というものが各地公体によって定められているわけですが、これがいわゆる二千個問題を引き起こしているわけですが。こうしたところを鑑みますと、データの公開において非常に支障があるという状況でございます。

本法案では、十九条において、この二千個問題をしっかりと解決しなければいけないねということを、国あるいは地方公共団体が協力して進められるように条文を設けさせていただいているところでございます。」