

個人情報保護条例の見直しによる非識別加工情報の性急な導入に反対する意見書

2017年（平成29年）8月24日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

個人情報保護条例を見直して非識別加工情報の仕組みを導入することについては、プライバシー侵害を招くことにならないよう、当該地方公共団体の個人情報保護に関する方針と非識別加工についての技術的な対応能力などその区域の特性に応じて、当該地方公共団体が主体的かつ慎重に検討して決するべきであり、国が全国の地方公共団体において非識別加工情報を一律に導入することを性急に推進するべきではない。

第2 意見の理由

1 はじめに

非識別加工情報とは、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た個人に関する情報で、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言う（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）第2条第8項）。個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）に定める匿名加工情報と同趣旨である。

これは、ビッグデータの利活用を推進するため、個人情報保護法制による規制を解除しようとするものであるが、個人を識別できないようにする措置が不十分であったり、他の情報と照合して分析するなどして個人情報を復元することも技術的に不可能ではないことから、そのようなことがされるならば、大量の個人情報が流通することとなり、広範なプライバシー侵害を生ずるおそれがある。

2017年5月19日付け「個人情報保護条例の見直し等について（通知）」（総務省大臣官房地域力創造審議官、総行情第33号）（以下「総務省通知」という。）は、同月取りまとめられた「地方公共団体が保有するパーソナルデータに関する検討会報告書」（以下「検討会報告書」という。）を踏まえて、地方公共団体に対し、個人情報保護条例の見直しを求めている。

中でも非識別加工情報については、「官民を通じた匿名加工情報の利活用を図っていくため、個人情報保護条例においても、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

を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當である。」、「民間部門、国及び地方公共団体で匿名加工情報及び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適當である。」として、積極的に導入するよう求めている（総務省通知5ページ）。また、総務省通知は、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的な助言であるとされている（総務省通知2ページ）。しかし、具体的な改正内容や条文の案まで示して条例改正を求めている上、総務省は全国展開でブロックごとに総務省通知に基づく条例改正について「説明会」を開催し、「技術的助言」の名の下に非識別加工情報の一括導入を求めるような条例改正を各地方公共団体に強く働きかけている。

当連合会は、個人情報保護法の改正に先立ち、2015年2月19日付け『パーソナルデータの利活用に関する制度改正に係る法律案の骨子（案）』に対する意見書（以下「日弁連意見書」という。）において、「匿名加工情報（仮称）」に対して、匿名加工情報以外の個人情報の有効活用を不当に阻害しないように規制対象を明確にするよう求めた上で、「匿名加工データを作成する目的、データの項目、データの提供先を本人に知らせる又は本人が容易に知り得る状態に置くという規制を設けるとともに、提供先についても個人情報保護委員会への届出を義務付けるなどの方策を講ずるべきである。」と指摘した。

また、2015年3月10日付け「個人情報保護法の改正案に対する会長声明」でも、同様の指摘をしているが、これらの点については十分な対応がされないまま、2015年9月に個人情報保護法は改正され、匿名加工情報が法制化された。

その後、2016年3月7日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が「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」と題する報告書（以下「研究会報告書」という。）を取りまとめた。これを踏まえて2016年5月には行政機関個人情報保護法及び独立行政法人等個人情報保護法が改正され、両法に非識別加工情報及び行政機関非識別加工情報（独立行政法人等個人情報保護法にあっては独立行政法人等非識別加工情報）の仕組みが導入された。そして、前述のように、本年5月、検討会報告書を踏まえて総務省通知が発せられたものである。

総務省通知では、非識別加工情報のほか、個人情報の定義、要配慮個人情報、罰則、オンライン結合などについての条例改正を求めており、これらについても当該地方公共団体の区域の特性に応じた自主的な取組を尊重すべきであるが、本意見書は、特に、総務省通知により、国が全ての地方公共団体に対し非識別加工情報の仕組みの導入を求めていることの問題点を指摘し、性急な導入に反対

するものである。

2 個人情報保護条例に非識別加工情報の規定を導入することの問題点

(1) 個人情報保護法制に非識別加工情報を導入することについて

① 非識別加工情報の仕組みの導入は、ビッグデータの利活用を推進し、新たな産業の創出等をもたらす積極的な可能性が広げられる反面、かかる情報の特質上、冒頭に述べたようなプライバシー侵害のおそれも否定できない。国のパーソナルデータに関する検討会の技術検討ワーキンググループによる報告書でも、「匿名化を行っても、個人の特定が不可能になるとは限らない」（2ページ）としている。

② また、産業界からの非識別加工情報活用の要請も、現時点での程度具体的にあるのかも疑わしい。

研究会報告書では、公的部門のパーソナルデータの利活用のニーズについて調査した結果、医療分野の情報について必要、有効であるという意見が見られたものの、それ以外の分野では具体的な利活用のニーズは特定できなかったとしている（研究会報告書10～11ページ）。この点、検討会報告書では、改めてニーズの調査をした結果を紹介しており、日本経済団体連合会情報通信委員会の234企業・団体を対象とし、対象ファイル（非識別加工の対象になると想定される、地方公共団体の個人情報ファイル）の項目等を示して活用の意向を尋ねたところ、22社から回答があり、回答企業の約6割が活用意向を持っている、とする（検討会報告書17～18ページ）。しかし、もとよりパーソナルデータに関心の高い母集団に、対象ファイルの項目等を示すという誘導的な調査を行ったにもかかわらず、回答があったのは調査対象者の1割以下で、そのうち活用意向を示したのが約6割ということでは、産業界のニーズが高いとするることはできない。

③ このような非識別加工情報のリスクとニーズの現状を踏まえ、研究会報告書では、「匿名加工情報の制度的な導入は世界でもまれであり、まずは『スマートスタート』とすることが適当である」としている（研究会報告書11ページ）。そして検討会報告書ではこれを引用した上で、「まずは準備の整った地方公共団体、個人情報ファイルから非識別加工情報の仕組みを導入していくことが適当である」としている（検討会報告書29ページ）。

しかし、総務省通知ではこのような段階的な導入は認めていない。

④ そもそも非識別加工情報を事業者に提供する制度は、言わば新たな行政

サービスを創設するものであるから、日弁連意見書において指摘したように個人情報保護法制とは別に整備されるべきであり、求められる分野ごとにその特性に照らして法規制がされるべきである。

実際、ニーズが高いとされている医療分野では、本年4月、「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」が制定され、加工する主体を主務大臣の認定を受けた事業者に限定し、本人又はその遺族からの求めによる提供の停止を認めている等の制限の下に、公私の主体を超えて医療情報を匿名加工する途が開かれた。この法律の運用にも課題は多いと考えられるが、このように特に需要の高い分野について、それにふさわしい個人情報保護のための手続を設けた上で非識別加工を認めるという方法が現状では妥当と考えられる。

(2) 地方公共団体に非識別加工情報の仕組みを導入することについて

① 研究会報告書では、「公的部門の保有する個人情報は、取得プロセスに権力性・義務性があり、また本人にとって秘匿性の高いものであることが多く、厳格に運用されてきている」ことから、その利活用は国民の間に不安を生じさせると指摘している（研究会報告書11ページ）。しかも、地方公共団体については、国の行政機関以上に、医療、教育、福祉、所得に関する税等のデリケートな情報があり、ビッグデータの利活用に対する住民の不安はより大きいと考えられる。

さらには、民間事業者間で相互の利益のために自由な取引として提供される匿名加工情報とは異なり、公的部門にはもともと非識別加工をする動機付けはない。提案の募集、提案、審査、契約という複雑な手続を経て、実費程度の対価（行政機関個人情報保護法第44条の13第1項）で非識別加工情報を作成し、提供することは大きな負担であり、しかもそれが多数の住民のプライバシー侵害につながりかねないことをも考慮すると、公益性があると言えるかは疑問である。

よって、非識別加工情報の採否は、住民の意識や活用の必要性などの検討を踏まえた各地方公共団体の主体的な判断によるべきである。

② 加えて、多くの地方公共団体は非識別加工についての技術的な能力を有していないことも考慮されなければならない。検討会報告書でも、「非識別加工情報の仕組みでは、事業者から提案される加工方法の審査、加工の作業、加工後のデータ検証などについて、専門的知識が必要になるため、小規模団体が単独で非識別加工情報の仕組みを運用していくことが難しい状況も想定される。」としている（検討会報告書28ページ）。

総務省通知では、「民間部門、国及び地方公共団体で匿名加工情報及び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適当である。」（総務省通知5ページ）としているが、個人情報保護法の匿名加工情報と行政機関個人情報保護法の非識別加工情報については、加工及び安全確保措置の基準等を定めること、及びその取扱いに対する監視・監督を国の個人情報保護委員会が行うこととされているのに対して、地方公共団体については、これらを当該地方公共団体の個人情報保護審議会等の関与により行うべきとしている（総務省通知5～6ページ）。しかし、専門的知識のある構成員の確保に苦労している地方公共団体の個人情報保護審議会等の実情に照らせば、それは過大な業務を課すものである。

個人情報保護審議会等について、広域連合、一部事務組合、共同設置、事務の委託等により専門的知識のある構成員を確保すべきことも提案されているが、公益性が疑わしい非識別加工情報に対応するために広域連合等を推進することは地方自治の本旨に照らして望ましいものとは言い難く、広域連合という、本来、地方公共団体がその活用を自ら主体的に判断すべき事務について言及することは不適切である。

地方公共団体の能力は千差万別であり、多くの地方公共団体では非識別加工情報を適切に取り扱う技術的な対応や必要性の判断が困難であり、個人情報保護審議会等での監視措置も十分採れないであって、総務省通知の求める、国と同レベルの非識別加工情報の運用ができる保障はない。それにもかかわらず非識別加工情報を一律に導入すると、多くの地方公共団体に無理な運用を強いることとなり、結果的に上記のデリケートな情報が漏洩し住民のプライバシー侵害のおそれが生じることになる。そもそも、個人情報保護法第5条が、「その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」と定めている趣旨にも反する。

3 結語

検討会報告書及び総務省通知は「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を生じない」ことを前提として非識別加工情報を導入すべきと言うが、非識別加工情報の導入が小規模団体をはじめとする大多数の地方公共団体にとって大きな負担となることからすれば、非識別加工情報の導入 자체が「事務運営に支障をきたすもの」と言うべきである。

当面は、既に制度化された民間事業者間の匿名加工情報及び国の非識別加工

情報の運用を、個人情報保護委員会の厳重な監督の下で慎重に進め、非識別加工情報が必要とされる分野や効用を見定め、加工技術の確立を待った上で、地方公共団体への導入を検討すべきである。

また、総務省通知は、上記のとおり地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的な助言であるとされている（総務省通知2ページ）が、具体的な改正内容や条文の案まで示して条例改正を求めるることは技術的な助言の範囲を超えており、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的な助言を行うに当たっては、条例制定権が、地方公共団体の最も重要な自治権であることを十分尊重しなければならない。

よって、総務省通知は地方公共団体が個人情報保護条例を改正しようとする場合の助言以上のものではなく、条例改正を具体的に要求するものではないことは当然のことであるが、国は今後も個人情報保護条例の改正による非識別加工情報の導入を地方公共団体に事実上求めるような行為をするべきではない。

また、地方公共団体は総務省通知に左右されることなく、非識別加工情報導入の意義及び必要性と当該地方公共団体でこれに対応する能力の有無について慎重に検討し、住民のプライバシー侵害を招くことのないように、主体的に導入の是非を判断すべきである。