

# 行政通知の読み方・使い方

## 個人情報保護条例の見直し等について

（平成29年5月19日総務省令第33号、各都道府県知事、各指定都市市長宛 総務大臣官房地域力創造審議官通知）

解説・若林 拓（総務省地域力創造グループ 地域情報政策室課長補佐）

### 1 はじめに

「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。）が制定されて以降、情報通信技術の飛躍的な進展により、ビッグデータの収集・分析が可能となり、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の利活用を適正に進めていくことが、官民を通じた重要な課題になっている。しかし同時に、パーソナルデータについては、制度上又は社会的に利活用が許容されるのか不明確な点が生じていると指摘されている。

こうした状況を背景として、民間部門につ

いて、個人情報の保護を図りつつ、パーソナルデータの適正かつ効果的な利活用を積極的に推進していくため、「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」（平成27年法律第65号）が平成27年9月に公布され、これに続き、国の行政機関及び独立行政法人等（以下「国の行政機関等」という。）の保有する個人情報に加工して作成する非識別加工情報を民間事業者に提供するための仕組みを設けること等を内容とする「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の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」（平成28年法律第51号）が平成28年5月に公布された（これらの法律は、いずれも平成29年5月30日から施行されている）。同法の成立による「行政機関の保有する個人情報に関する法律」（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。）の改正等を踏まえ、「日本再興戦略2016」（平成28年6月2日閣議決定）では、「国は、今後、地方公共団体におけ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、その円滑な検討に資するよう、必要な情報の提供を行うなど、地方公共団体に対して協力をを行う」とされている。

これを受け、総務省では、法改正等を踏まえた条例改正に当たっての論点を抽出・整理するため、「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」（座長・宇賀克也 東京大学大学院法学政治学専攻教授）を平

この連載では、自治体法務に関わる行政通知を取り上げ、通知の発出元に、発出の背景や読み方、使い方などを解説していただきます。

成28年9月から平成29年3月までの間に計5回開催した。

検討会では、法改正を踏まえた個人情報保護条例の見直しについて、個人情報の定義の明確化、要配慮個人情報の取扱い、非識別加工情報の仕組みの導入を中心に検討が行われ、平成29年5月19日に「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。）」が取りまとめられた。

総務省では、検討会報告書の内容等を踏まえ、地方公共団体において、個人情報の保護を図りつつ、その適正かつ効果的な利活用を積極的に推進していく観点から、保有する個人情報の適正な取扱いの確保のために必要な措置が講じられるよう、「個人情報保護条例の見直し等について」（平成29年5月19日付け総務省第33号、総務省大臣官房地域力創造審議官通知。以下「技術的助言通知」という。）を<sup>(注)</sup>発出したところである。

技術的助言通知は、「第1 個人情報保護条例の見直し」と「第2 その他」で構成されており、第1では、法改正等を踏まえた個人情報保護条例の見直しに当たっての主な留意事項が示されている。本稿では、当該通知の内容等を紹介するとともに、若干の解説を加えることとした。なお、文中意見にわた

る部分については筆者の私見であることをあらかじめお断りしておく。

## 2 技術的助言通知の概要

### (1) 個人情報の定義の明確化等

#### ① 個人情報の定義の明確化

法改正により個人情報の定義が改正され、指紋データ、旅券番号等の個人識別符号が個人情報に該当することが明確化された。個人情報符号の導入に関して、検討会では、個人情報の範囲が変わらないとしても、法改正で個人識別符号が導入されたのに、なぜ個人情報保護条例では個人識別符号を導入しないのかという住民の声が考えられるとの指摘や、個人情報の範囲は必ずしも明確ではないので、個人識別符号概念の導入には意義があるとの指摘があった。

そして、個人情報の定義を明確化することは地方公共団体及び住民にもメリットがあると考えられるため、個人情報保護条例においても、指紋データ、旅券番号等の個人識別符号が個人情報に該当することを明確にするため、個人情報の定義を改正することが適当である。

また、個人識別符号として定めるべき符

号は、それそのものから特定の個人を識別することができるものであり、保有者によって特定の個人を識別できるか否かの判断が異なることはないと考えられる。

このため、個人識別符号の定義について、行政機関個人情報保護法の規定は個人情報保護法と同じものとされた。また、行政機関個人情報保護法施行令及び施行規則の規定もそれぞれ個人情報保護法施行令及び施行規則と同じものとされている。

個人識別符号は、前記のとおり保有者によって特定の個人を識別できるか否かの判断が異なることはないと考えられるとともに、個人識別符号として定めなくても、特定の個人を識別することができる番号は個人情報に該当することになるものとされた。

したがって、個人識別符号の定義については、個人情報保護条例においても、個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法と同じ定義にすることが適当である。

#### ② 他の情報との照合

個人情報の定義について、個人情報保護法では照合の容易性を要件としているが、行政機関個人情報保護法では、行政に対する国民の信頼確保の要請などから、国の行政機関における個人情報の取扱いについて、より厳格

に規律するため、照合の容易性を要件としていない。このため、行政機関個人情報保護法における個人情報保護法の範囲は、個人情報保護法と比較して、他の情報との容易ではない照合により特定の個人を識別することができるものだけ広い。

個人情報の定義について、現在、多くの地方公共団体では行政機関個人情報保護法と同様に照合の容易性を要件としていない。一方、照合の容易性を要件としている地方公共団体も一部存在している。

この点に関して、地方公共団体についても、国の行政機関と同様に、行政に対する住民の信頼確保の要請などから、個人情報の取扱いについて事業者（個人情報保護法）より厳格に規律する必要があると考えられる。したがって、個人情報保護条例においても、行政機関個人情報保護法と同様に、照合の容易性を要件とせず、個人情報に他の情報との照合により特定の個人を識別することができるものを含むことが適当である。

### ③ 死者に関する情報

個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法では、個人情報の範囲を「生存する個人に関する情報」に限っている。ただし、これらの法律においても、死者に関する情報が、同

時に遺族等の生存する個人に関する情報でもある場合には、当該生存する個人に関する情報として同法の対象となる。

死者に関する情報について、現在、半数以上の地方公共団体では個人情報の範囲に含むこととしている。個人情報保護法第5条では、地方公共団体の責務として、その区域の特性に応じて必要な施策を実施することが規定されている。個人情報に死者に関する情報を含むことは、行政機関個人情報保護法の個人情報の保護の範囲を超えるものであり、死者に関する情報の取扱いについては、行政機関個人情報保護法の趣旨を踏まえながら、各地方公共団体において地域の特性に応じて適切に判断する必要がある。

## (2) 要配慮個人情報の取扱い

### ① 要配慮個人情報の定義

改正前の個人情報保護法に基づき各主務大臣が策定したガイドラインや多くの地方公共団体において、いわゆるセンシティブ情報の収集が制限されていたことなどを踏まえ、法改正により要配慮個人情報定義された。地方公共団体が保有する個人情報に関しても、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個人情報であることを明確にする必要性は変わらないため、個

人情報保護条例においても、要配慮個人情報の定義を設けることが適当である。

また、要配慮個人情報の定義の内容については、行政機関個人情報保護法の規定は個人情報保護法と同じものとされた。また、行政機関個人情報保護法施行令及び施行規則の規定もそれぞれ個人情報保護法施行令及び施行規則と同じものとされている。

個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法の改正により要配慮個人情報と規定された情報について、その取扱いに特に配慮を要することは、地方公共団体が保有する個人情報についても異なることはないと考えられる。

したがって、個人情報保護条例における要配慮個人情報の定義には、個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法の改正により要配慮個人情報と規定された情報を含めることが適当である。

### ② 個人情報ファイル簿等への記載

行政機関個人情報保護法の改正により、国の行政機関において、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なるため、個人情報ファイル簿に要配慮個人情報の有無を記載することとされた。地方公共団体が保有する個人情報に関しても、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重要性は変わらないため、地方公共団体においても、個人情報ファイル簿等に要配慮個人情報の有無を記載することが適当である。

また、個人情報ファイル簿を公表する行政機関個人情報保護法の趣旨を踏まえ、個人情報ファイル簿等を作成・公表していない地方公共団体では、個人情報の保有状況を明らかにするため、これを作成・公表することが適当である。なお、公表に当たっては、ホームページに掲載すること等、より簡便な手段で、本人が自己に関する個人情報の利用の実態をよりの確に認識できるようにすることが望ましい。

### ③ 配慮個人情報の収集制限

前記②のとおり、現在、多くの個人情報保護条例においてセンシティブ情報の収集が制限されているが、行政機関個人情報保護法では、今回の改正により要配慮個人情報に限った収集制限は設けられていない。

個人情報保護法第5条では、地方公共団体の責務として、その区域の特性に応じて必要な施策を実施することが規定されているところ、要配慮個人情報の収集制限を行うことは、行政機関個人情報保護法における個人情報の保護の範囲を超えるものである。

このため、要配慮個人情報の収集制限については、収集制限を行う情報の範囲（現在、収集制限を行っているセンシティブ情報にとどめるなど）を含めて、行政機関個人情報保護法の趣旨を踏まえながら、各地方公共団体において地域の特性に応じて適切に判断する必要がある。

## ③ 非識別加工情報の仕組みの導入

### ① 基本的な考え方

行政機関個人情報保護法が改正され、国の行政機関が保有する個人情報について、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範囲で、非識別加工情報を事業者に提供する仕組みが導入された。さらに、行政機関個人情報保護法等改正法附則第4条第1項を受け、「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）が平成29年5月に公布されたところである。

地方公共団体の保有する個人情報についても、そ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考えられる。この点に関して、日本経済団体連合会からは、国や地方公共団体が持つデータは信頼性が高く質もよいため、パーソナルデータにつ

いても、適切に活用することで新しい事業の創出や社会的課題の解決につながる事が指摘された。他方で、同じデータがある地方公共団体からは提供されなかった状況となった場合、民間としては使いにくい仕組みになってしまうとの指摘もあった。また、総務省が行った非識別加工情報の活用意向等に関する調査においても、地方公共団体の保有する個人情報について、非識別加工情報としての事業者の活用意向及び具体的な活用例が示されている。

さらに、平成28年12月に公布・施行された「官民データ活用推進基本法」（平成28年法律第103号）において、官民データ活用の推進に関し、地方公共団体の責務（第5条）、地方公共団体における官民データ活用推進計画の策定（第9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19条）が規定されたところである。

こうした点を踏まえ、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当である。

また、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適当である。

このうち加工の基準を定める際には、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」第4章の2の規定による行政機関非識別加工情報の提供に関する規則（平成29年個人情報保護委員会規則第1号）第11条に定める基準によることが適当である。

なお、③以下の項目は、地方公共団体において、国の行政機関と同様の非識別加工情報の仕組みを導入する場合に生じる地方公共団体固有の論点について検討されたものである。

### ② 個人情報保護審議会等の役割等

個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法における匿名加工情報及び非識別加工情報の作成等に関する規律に関しては、そのいずれについても、個人情報保護委員会規則で加工及び安全確保措置の基準を定めること等とされている。

地方公共団体においても、適切な加工及び安全確保措置を施す重要性に鑑み、地方公共団体が加工及び安全確保措置の基準を策定す

るときに、個人情報保護審議会等に諮問し、意見を聴くことが適当である。

また、個人情報保護法及び行政機関個人情報保護法における匿名加工情報及び非識別加工情報等に係る個人情報保護委員会の関与に関しては、そのいずれについても、個人情報保護委員会がその取扱いに対する監視・監督を行うこととされている。

地方公共団体においても、適切な加工及び安全確保措置を確保し、パーソナルデータの利活用を進めながらも個人の権利利益を保護するため、個人情報保護審議会等は地方公共団体における非識別加工情報の取扱いについて調査し、又は実施機関の諮問に応じ審議し、実施機関に対し意見を述べることができるとすることが適当である。

上記の個人情報保護審議会等による調査等に加えて、地方公共団体における非識別加工情報の仕組みでは、加工の専門性及び適切な加工を施すことの重要性に鑑み、地方公共団体は提案の審査に当たって有識者の意見を聴取することが望ましい。

なお、個人情報保護審議会等の構成員の確保については、個人情報保護審議会、行政不服審査会等について既に実績がある広域連合、一部事務組合、機関の共同設置、事務の委託などの事務の共同処理の仕組みが解決策

になり得ると考えられる。

### ③ 個人情報ファイル簿の作成・公表

国の行政機関における非識別加工情報の仕組みでは、非識別加工情報に関する事項を個人情報ファイル簿に記載し、「電子政府の総合窓口」(e-Gov)で公表することとされている。

一方、個人情報ファイル簿等の公表について、個人情報ファイル簿ではなく個人情報取扱事務登録簿を公表している地方公共団体が多数あり、閲覧に供するなど、ホームページへの掲載以外の方法により公表している地方公共団体も多数ある。

この点について、個人情報ファイル簿はファイルを単位とし、個人情報取扱事務登録簿は事務を単位としており、今回の非識別加工情報の作成に用いるものはデータベース化された情報である個人情報ファイルであるため、地方公共団体においても、個人情報の本人が非識別加工情報の提案対象となる個人情報ファイルを知り、事業者が円滑に提案のための準備作業を行うことができるよう、非識別加工情報の作成に用いられる個人情報ファイルに関して、個人情報ファイル簿を作成の上、ホームページに掲載することが適当である。

なお、個人情報の保有状況を明らかにするため、既に個人情報取扱事務登録簿を作成・

公表している地方公共団体において、非識別加工情報の仕組みのために個人情報ファイル簿を新たに作成・公表する場合には、両者を作成・公表する負担を考慮し、個人情報取扱事務登録簿に代えて、個人情報ファイル簿のみを作成・公表することとするとも考えられる。一方で、個人情報取扱事務登録簿を個人情報情報の保有状況を明らかにするために引き続き作成・公表し、個人情報ファイル簿は非識別加工情報の対象となるものに限定して作成・公表することも考えられる。

#### ④ 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「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(個人に関する情報)を除く。)を非識別加工情報の作成対象から除外している。

この点について、検討会では、地方公共団体によっては情報公開条例で特定個人情報を開示情報と規定するなど、情報公開法と情報公開条例で不開示情報の範囲に異なる場合があるとの指摘があった。

こうした場合には、個人情報保護条例において、非識別加工情報の作成対象情報の範囲

が狭くならないよう、情報公開条例の不開示情報の中に、非識別加工情報の作成対象とすべきものがないか、行政機関個人情報保護法の趣旨を踏まえながら適切に判断する必要がある。

#### ⑤ 非識別加工情報の仕組みの円滑な導入

非識別加工情報の仕組みの円滑な導入のため、個人情報ファイル簿の作成を待つことにより非識別加工情報の仕組みの導入が遅れる場合には、当面、個人情報取扱事務登録簿等により提案を募集することとし、提案前の事前相談において、非識別加工情報の作成に用いられる個人情報ファイルの内容を説明することも考えられる。

また、非識別加工情報の対象となる個人情報ファイルかどうかの判断を待つことにより非識別加工情報の仕組みの導入が遅れる場合には、当面、提案の審査時に当該判断を行うことも考えられる。

#### ⑥ 他の地方公共団体における非識別加工情報の利用に関する契約の解除

国の行政機関における非識別加工情報の仕組みでは、非識別加工情報の利用に関する契約を解除された者については、非識別加工情

報の提案をすることができないとされている。契約を解除された者は、非識別加工情報を適正に取り扱うことができないと考えられることから、地方公共団体においては、自らの団体に加え、他の地方公共団体の条例の規定により非識別加工情報の利用に関する契約を解除された者についても、非識別加工情報の提案をできないこととするのが適当である。

このため、地方公共団体が、他の地方公共団体における非識別加工情報に関する契約の解除の有無を確認できるよう、当該解除に係る情報を総務省が収集及び提供できることとしたいと考えており、各地方公共団体に対し、非識別加工情報に係る契約を解除した場合に、当該事実、提案事業者の氏名又は名称及び住所又は居所並びに法人にあっては、その代表者の氏名について、総務省に情報提供するように要請している。

#### (4) 罰則について

個人情報情報の不正な提供等に関する罰則について、現在、約3割の市町村では罰則が設けられていない。「地方公共団体における個人情報保護対策について」(平成15年6月16日付け総行情第91号)でも、個人情報保護条例に罰則を設けることを積極的に検討することが望ましい旨を通知してきたところであり、

これらの市町村では、行政機関個人情報保護法の趣旨を踏まえ、個人情報保護条例に個人情報の不正な提供等に関する罰則を速やかに設けることが適当である。

### (5) オンライン結合制限

個人情報保護条例におけるオンライン結合（通信回線を通じた電子計算機の結合をいう。以下同じ。）による個人情報の提供については、現在、多くの地方公共団体でオンライン結合が制限されているが、個人情報保護審議会等の意見を聴いた上で、公益上の必要があると認める場合には、個人情報保護条例に基づきオンライン結合が認められている。

一方、行政機関個人情報保護法では、オンライン結合を禁止しておらず、地方公共団体においても、ITの活用により行政サービスの向上や行政運営の効率化が図られており、オンライン結合制限については、行政機関個人情報保護法の趣旨を踏まえながら、その見直しを行うなど、各地方公共団体において適切に判断する必要がある。

### (6) 地方独立行政法人に係る取扱い

「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）についても、基本的に行政機関個人情報保護法

の改正と同様の改正が行われた。

地方独立行政法人の個人情報に係る取扱いについても、その設立に係る同法人の性格及び業務内容に応じ、各地方公共団体が制定する個人情報保護条例において所要の規定を整備する等、適切に対応する必要がある。

## 3 おわりに

総務省においては、地方公共団体に対し、検討会報告書及び技術的助言通知の内容を丁寧な情報提供するため、全国10か所において、地方公共団体の職員を対象とした説明会を開催したところである。

また、検討会報告書の「今後の課題など」において、地方公共団体共通の提案受付窓口や地方公共団体が共同して非識別加工情報の作成を委託等できる仕組みについて、引き続き検討する必要があるとされ、規制改革推進会議の「規制改革推進に関する第1次答申（明日への扉を開く）」（平成29年5月23日）を踏まえた政府の取組方針である「規制改革実施計画」（平成29年6月9日閣議決定）において、非識別加工情報の加工やその活用について、「当面は先進的な地方自治体における条例整備を推進しつつ、立法措置による解決という可能性についても、地方自治体の意

向を十分に踏まえて検討する」とされたこと等を踏まえ、総務省では、新たに「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」（座長・宇賀克也東京大学大学院法学政治学研究科教授）を開催している。

各地方公共団体におかれては、個人情報保護条例の見直し等に取り組みられるとともに、この検討会における今後の検討状況等にも留意しつつ、適切な事務の実施に努めていただきたい。

注

検討会の資料等や報告書については、総務省ホームページ（[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chinoukoukyou\\_personal\\_index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chinoukoukyou_personal_index.html)）に掲載されている。また、技術的助言通知についても、総務省ホームページ（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000486409.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000486409.pdf)）に掲載されているので、併せて御参照いただきたい。