

第6回投資等ワーキング・グループ 議事録

1. 日時：平成28年12月15日（木）10:00～12:05

2. 場所：合同庁舎4号館4階共用第4特別会議室

3. 出席者：

（委員）原英史（座長）、吉田晴乃（座長代理）、大田弘子（議長）、森下竜一

（事務局）田和規制改革推進室長、刀禰規制改革推進室次長、西川参事官

（観光庁）蔵持観光資源課長

（有識者）岡村弁護士

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 森田氏

産業技術総合研究所 高木氏

（総務省）自治行政局地域政策課 稲原地域情報政策室長

行政管理局 加藤管理官

4. 議題：

（開会）

議題1 通訳案内士制度の見直し（フォローアップ）

議題2 官民データ活用

議題3 医療分野における個人情報の取扱い

（閉会）

5. 議事概要：

○西川参事官 ほぼ定刻になりましたので、それでは「規制改革推進会議 第6回投資等ワーキング・グループ」を開催いたします。

委員の皆様におかれましては、御多用中、御出席いただきまして、誠にありがとうございます。

本日は、江田委員、高橋委員、八代委員が所用により御欠席でございます。大田議長に御出席いただいております。森下委員も後ほど御出席の予定でございます。

それでは、ここからの進行は原座長にお願いいたします。

○原座長 おはようございます。議長、今日は大変ありがとうございます。

では、早速、議題に入りたいと思います。議題1「通訳案内士制度の見直し」でございます。本件は、今年の6月の規制改革実施計画で28年度中に法案提出ということになっていまして、今期の規制改革推進会議でも重点フォローアップ事項となっております。今日は、

観光庁さんから、まず検討状況を御説明いただいて、その上で議論したいと思います。

よろしく願いいたします。

○観光庁（蔵持課長） それでは、御説明いたします。観光庁観光資源課長の蔵持でございます。どうぞよろしく願いいたします。

お手元の資料1に基づいて御説明差し上げたいと思います。

まず、通訳案内士の見直しについてでございますけれども、1枚目でございますが、先ほど座長の方からお話のあった規制改革会議の答申、それから規制改革実施計画、通訳案内士の部分の抜粋を載せております。

この中では、通訳案内士につきましては、訪日外国人旅行者の増加とニーズの多様化に対応するために、通訳案内士の業務独占規制を廃止し、名称独占のみを存続することとする。その際、業務独占規制の廃止に伴い団体旅行の質が低下することのないよう、訪日旅行商品の企画・手配を行っているランドオペレーター等の業務の適正化を図る制度を導入するというところで、これを28年度中に法案を提出するというところになってございます。

続きまして、2ページ目でございますが、そもそもの通訳案内士の制度からちょっと御説明したいと思います。

この通訳案内士ですけれども、四角の上の囲みでございますけれども、外国人に付き添い、外国語を用いて、有償で、旅行に関する案内を行うということで、これが今はこの通訳案内士のみしかできないということになっております。通訳案内士でない者は、報酬を得て、業として行ってはならない。通訳案内士またはこれに類似する名称を用いてはならないということがございます。例えば、日本人に対してガイドをする行為であるとか、ボランティアで無償でガイドをする行為ということに関しては、今のところ規制がないのですが、その有償の部分のみ、こういう形で規制がかかっているということがございます。

通訳案内士の試験は、一次試験は筆記で行います。外国語とか地理・歴史、それから一般常識を問う。それから、二次試験になると、相對する口述の試験で、発音・発声、プレゼンテーションとかコミュニケーション能力を問うということで、国家試験の中でも比較的難しい試験と言われております。合格すると、都道府県が備える登録簿に登録いたしまして、その登録後にいろいろな団体が行っている研修等を受けまして、実際のガイドを行うというのが今の実態になっております。

ちなみに、その通訳案内士の登録者数の推移が3ページでございます。

下のグラフでございますけれども、登録者数自体は一番右になってはいますが、今、2万747人になっております。数の上下はございますけれども、1,000人から2,000人ぐらい、毎年試験に合格する方、登録する方がいらっしゃるという状況でございます。

続きまして、4ページでございます。

この通訳案内士の見直し方針、今年の前半、いろいろと御議論させていただきました。その中で、我々としてもずっと問題だと思っていたのが、業務独占がかかっているにもか

かわらず、足りていないということでもあります。

1つは、大都市部への偏在ということで、東京、神奈川、大阪、京都などに4分の3が集中してしまっている。

それから、英語に偏在しているということで、3分の2は英語の登録者になっています。

それで、ガイドのニーズは、その一方で増えているということで、伝統文化について詳細な説明が欲しいとか。あとは、最近、日本の自然とか動物に対して外国人の方々の興味が高まっているということで、そういうところでしっかりとガイドできる方が求められるのですが、どちらかというところ、こういう大都市部に偏在しているということもあって、そういう人数がなかなか追いついていないというところがあります。

それから、体験型の旅行需要も非常に増えてきているということで、今回の実施計画の中でその業務独占規制を廃止して、名称独占のみを存続するというので、誰でも行えるようになる。通訳案内士の登録自体は登録で残しますけれども、それは一定の質を国として担保する制度に変えるということにしたところでございます。

それで、その際、その業務独占規制の廃止に伴って団体旅行の質が低下することのないよう、ランドオペレーター規制を導入するというので、これについては、また後ほど御説明したいと思います。

ちなみに、5ページ、下のところでございますけれども、訪日外国人旅行者数は今年も順調に伸びておりまして、1月から10月の合計で2,011万人で、月間200万人ぐらいのペースで来ておりますので、2,400万人ぐらいまで伸びるのではないだろうかと考えられているところでございます。

割合はこういうことで、中国、韓国、台湾、香港の4カ国で3分の2強という状況でございます。ただ、欧米圏からも、じわじわとではありますけれども、インバウンドの数が増えている状況でございます。

ちなみに、その次、6ページ目でございますが、今年の3月に「明日の日本を支える観光ビジョン」というものを政府で取りまとめたところでございます。

その中では、訪日外国人旅行者数の新たな目標として、2020年に4,000万人、2030年に6,000万人という数字を掲げております。単に数字を伸ばすというだけではなくて、質の高い旅行をしてもらおう、地方にもっと拡散して泊まっていこうということで、3番目のオレンジ色の囲みでございますけれども、地方部での外国人延べ宿泊者数。2020年に今の3倍弱の7,000万人泊にする。それから、2030年には1億3,000万人泊にするということで、地方創生にも資するような形での観光施策というものをこれから進めていこうということを、今、政府全体で取り組んでいるところでございます。

その中で、通訳案内士の見直しの方針でございますけれども、我々観光庁の中で通訳案内士の見直しに関して、検討会をずっと行ってまいりました。10月6日にその中間的なとりまとめを行いまして、これに基づいて法案を今、策定しているということでございます。

この検討会で明らかにされた現状と課題でございますけれども、まず、通訳案内士に関

しては不足しているということ。

それから、試験が実際に現場のニーズに対応しておらず、難問とか奇問が多いという指摘をいろいろいただいている。

それから、資格の取得後、御自身でOJTでやられているのですが、法的仕組みとして知識とか能力を向上させるものがないという御指摘をいただいた。

それから、無資格ガイドが一部で存在しておりまして、土産物店にキックバック前提で連れ回して高い商品を買わせるという実態が存在する。

それから、地域の通訳案内士制度、これは特区制度とかであるのですがけれども、それがじわじわと増加している。

それから、通訳案内士の団体を今、代表するような組織がなく、団体はあるのですがけれども、ばらばらとやっぴらっしゃるといふことで、そういうものを一本化して業界全体で地位向上を図っていくべきだといふ御意見がありまして、それを踏まえまして、方針として、まずは基本的な考え方としては、今回の規制改革実施計画を受けて、通訳案内士に関しては名称独占にするといふことをしっかりと打ち出しております。

それから、現場で求められる知識を問う試験に試験内容も見直す。

それから、質の向上としては、研修の受講を定期的に行うようにする。

あとは、非有資格者対策としては、ランドオペレーターの業務を適正化する制度といふものを、これはもちろん閣議決定に書いてあることとございますが、これをしっかりとやる。

それから、地域ガイドにつきましては、関連の特区とか、いろいろな法律でばらばらと制度がなされていたものを国でまとめて一括化して、地域ガイドをもっと作りやすい制度にしていくといふこと。それを国が認定スキームのような形で、計画に基づいて各自治体が地域の発意でやってもらうような制度にする。

それから、登録情報については、しっかりと情報公開していくといふことを中間とりまとめの報告としてとりまとめたところでございます。

ちなみに、ランドオペレーターの話について、続いて御説明したいと思ひます。1枚めくって8ページの上でございませうけれども、旅行者の委託を受けて旅行商品を販売する。それから、バスとかホテルとか飛行機を手配するといふのが旅行業者でございませうが、その旅行業者が飛行機は余りないですけれども、バスとかホテルを手配するときに、中間業者であるランドオペレーターに手配を委託して、それで実際の手配をするといふのがランドオペレーターでございませう。

一番典型的なのが、3つ段があるのですがけれども、一番上の訪日旅行でありまして、海外の旅行者が自国の海外の旅行業者に日本へ旅行に行きたいといふ依頼をする。その旅行業者は、日本国内でのバスとかホテルとかを手配するのですがけれども、そのときに頼む相手が直接できない場合に、両方の言葉がしゃべれるランドオペレーターが仲介、ここで言うといふ一番上の欄の赤い色の部分ですけれども、介在して、この人が旅行業者のオーダーを受けてバスとかホテルを手配するといふことをやっているのが、一般的なランドオペレー

ターであります。

ただ、こういう訪日旅行だけではなくて、日本国内でもこのランドオペレーターの存在があるというのが、いろいろと調査した結果、分かっております。旅行業者は日本の旅行業者で、バス、ホテルも日本の国内の旅行を扱うので、語学的には全く問題がないのですが、例えばスキーのトップシーズンにバスが足りないということで、バスを何とか手配してほしい。旅行会社がいつもおつき合いしているバス会社にバスの手配をお願いしても、それがなかなかとれないというときに、どこかからバスの手配を引っ張ってくるができるランドオペレーターに委託して、それも最初の会社が駄目だと次のランドオペレーターに委託するという形で、委託して、委託するという多層化することもあります。

そのような形で最終的にバスをどこかから手配してきて、そのスキーツアーを成立させるという実態があるというのが分かっております、これが問題になったのは軽井沢のスキーバスの事故であります。実際、バス会社もひどかったのですが、その手配をやる間にこういう多層化の構造があつて、旅行者の安全がこういうところで軽視されていたのではないかと、遺族会の皆様からいろいろと御指摘を受けたところでございます。

ということで、下に訪日旅行における手配の構図を書かせていただいておりますけれども、ランドオペレーターが日本国内の手配をするときに、外国では安い旅行商品をつくる。どこかで成り立たせないといけないので、免税店から高いキックバックをもらうというのを前提にして連れ回す行為があるというのが、ヒアリングで分かっているところでございます。

ということで、次のページになりますが、旅行業法制、これは旅行業法の改正でこれをやろうとしておりまして、その法制度の方針を先日まとめたところでございます。

左側の緑色の部分は、どちらかというと、ホテルとか、そういうところで、これも規制改革実施計画の中の項目ではございますけれども、着地型旅行を促進するように、ホテルとか旅館で旅行商品を造成しやすい、旅行会社の登録をとりやすくするような規制緩和をしましょうというのが左でございまして、右側がそのランドオペレーターの資格ということで、まずはランドオペレーターに、旅行者が直接契約をとることもあり得るので、旅行業の登録をできればちゃんとしっかりとってもらいましょう。そうでない場合に、それでも規制が必要だということで、新たなカテゴリーとして、このランドオペレーターの登録制度というものを導入しましょうということを決めております。

それから、ランドオペレーターの定義は、輸送サービスと宿泊サービスの手配を行うというものをちゃんと明確化し、法律上、明記しましょうということ。

それから、訪日旅行と国内旅行の手配をする者に対する規制とするということで、この範囲はしっかりと定めた形での規制にしましょうということでもあります。

それから、ランドオペレーターに対して、契約時の書面交付とか保存義務。これは、何か事故とか事件が起こったときに、どういう人が日本国内で、どのホテルで滞在していた

のかというのが分かるように、しっかりとそういうところの書面を残してもらおうようにしましょう。

あとは、先ほど申しあげましたけれども、貸し切りバスに関しては、安全を確保するためにさまざまな規制がございます。例えば、ドライバーに関して言うと、4時間連続して運転しちゃいけないとか、下限割れの運賃をやってはいけないというところがございます。

こういうところについて、ランドオペレーターも今までは無規制だったので、そういう知識なく商売ができたのですけれども、こうやって登録制を敷く以上、そういう安全性をしっかりと把握した資格者という存在を各営業所に置くことで、取引の公正の確保、旅行者の安全性の確保という一定の知識を得た者が各営業所にいるという形をしっかりととるべきだという、これは軽井沢バス事故の遺族会の皆様からのそういう御意見がありまして、このような形での規制を敷く方向で今、検討を進めているところでございます。

あとは、旅行者の安全確保ということでは、それ以外にもぼったくりツアーをやるような、法律違反をやっているような免税店みたいなところには連れていけないということも、法律上、しっかりと明記する。それから、もちろん罰則等もしっかり整備するということで、ランドオペレーターに関しては一定の規制をかけようということで、28年度中の法案提出に向けて、今、作業を進めているところでございます。

あと、このランドオペレーターの規制の中では、中国人の資本の民族系と業界では言われていますけれども、中国系とか台湾とか、そういうところの資本の業者がいるだろうということをおっしゃっておりまして、今回、ランドオペレーターの規制をする中で、しっかりと最初に登録してもらおうということも対応する必要があるということで、その制度をちゃんと周知して、とりやすいと言うと語弊がありますがけれども、制度を理解した上で登録してもらおうように、その辺もしっかりとすべきだという御意見もいただいておりまして、そこも含めて、今、制度設計を進めているところでございます。

ざっとした御説明で恐縮ですけれども、以上でございます。よろしく申し上げます。

○原座長 大変ありがとうございました。

先に私から3点、お伺いさせていただきます。

まず、1点目は、今回の改正は業務独占の廃止というところがポイントでございますが、一方で、これまで無資格者でいろいろな問題があったということで、先ほどの資料の中に非有資格者対策と書かれていたと思います。こういった中で、事実上、資格を持っている人、認定された人を使うように指導されるといったことになってくると、實際上、業務独占の廃止と言いながら、有名無実化してしまう可能性もあるわけですが、こういったところをどう考えられているのかをもう少し補足いただければというのが1点。

それから、2点目に、ランドオペレーターへの規制のところ、何らかの資格者の設置義務というお話がございましたが、旅行業に関してはいろいろところで規制改革要望が出てきますけれども、旅行業務取扱管理者の設置が必要ということになると、これは大変だといった話がよくあります。過大な負担にならないようになっているのかどうか、この

点も含めて確認させていただければというのが2点目。

それから、3点目、この通常国会、28年度の法案提出ということでございましたが、施行のタイミング、スケジュールをどうお考えになっているのか。

この3点、先にお伺いできますか。

○観光庁（蔵持課長） まず、1点目の業務独占との関係、今回の非有資格者対策の関係ですけれども、基本的には誰でもできるようになりますので、それはその方向でやる。ただ、この検討会の中で出たのですけれども、その中でも、なるべくしっかりとガイドがなされるようにすべきだという御意見があって、我々としても、それは確かにそうだろうということで、資格者については、それが使えるような場面ではなるべく使っていく。そういう旅行者のニーズがある場合には、しっかりと資格を持っている人を紹介するような形をとっていきましょう。

ただ、実際のところはFIT、個人旅行で来る方も多数いらっしゃいますし、その方々に全部通訳案内士の人たちをアサインしましょうみたいな形でやることは、実質的には事実上無理ですし、そんなニーズもないですし、そういうこともするつもりはございませんので、後は市場に任せるということなのかなと思っております。

ただ、この中で書かせていただいておりますけれども、登録情報の整備ということで情報公開を促進するというのがございます。これは、登録された有識者も含めて、民間でマッチングサイトのようなものを作ってもらって、その有資格者の人、それから資格は持っていないのだけれども、自分はこういう形でできますよという人も情報マッチングサイトに載せてもらって、それで旅行者が実際にガイドを欲する場合は、そういう人たちの中から選べるような環境整備も観光庁としてはやっていきたいと思っています。

それが1点目でございます。

2点目のランオペの資格者の問題ですけれども、ここは我々の中でも非常に大きな議論になったところでございまして、規制を最小限にしようという観点からすると、そういう資格者のような者は置く必要はないのではないかという話があるのと。他方で、軽井沢のバス事故の遺族の方からは、しっかりと規制すべきだということがございました。

我々としては、旅行者の安全を確保をするということも非常に大事だろうということで、この資格者について、一定の研修を受けてもらう。そこも過大な研修をする、旅行業務取扱管理者のような、例えば飛行機のチケットのとり方とか、そういう知識までは求めずに、ランドオペレーター業務に必要な最低限の内容で、しかも国として研修を受けてもらいたい、身につけておいてもらいたい項目に絞って研修をしてもらって、その研修を受けた人に関して登録制をするということで、試験でやるということではなくて、研修制でしっかりと身につけてもらった人になってもらうということで、その辺の負担感については配慮した上で対応していきたいと考えております。

それから、施行期日でございますけれども、今のところ、まだ法制局でそこまで詰めた議論になっていないのですけれども、そういう研修制を今回、導入する。通訳案内士法の

見直しと、この旅行業法の見直し、両方セットにして、今回、1本の法律にしてやろうと考えておりました、全体としていろいろと研修制度を敷くとか周知を図る必要があるということで、次期通常国会にかけて、成立した後、1年間の間に法施行の準備をして施行するという形で、1年後というのを一つのめどにしたいと考えております。

○原座長 もともと前の規制改革会議での議論だと思いますけれども、インバウンド対応ということで相当迅速に対応する必要があるという議論で、この議論をやってきていると思いますので、1年はちょっと長過ぎるのではありませんか。できるだけ早急に施行するように御検討いただけたらと思います。

○観光庁（蔵持課長） はい。

○原座長 議長お願いします。

○大田議長 1つ質問させてください。「無資格ガイドでキックバック前提の土産物店への連れ回し、高額な商品購入の勧誘ということに対する罰則を整備すべき」というのが書かれているのですけれども、具体的には「ペナルティーを適正に与える」というのは、どういう形でやるのですか。

○観光庁（蔵持課長） 9ページを御覧いただきながら御説明したいと思います。通訳案内士に関しては、今もそうですけれども、免税店のようなところからキックバックをくれと要求する行為に関して禁止行為というのがかかっておりまして、そういうものはしちゃいけませんというのが規制でかかっております。それに反する場合には罰則がかかっているというのが今の法律上の構成としてあります。

なので、そこは明確であれば、例えば書面で残っているということで見つければ、それが罰則として機能するということになります。もちろん、ランドオペレーターに関しても、そういう形での規制をかけようと考えているところでございます。

○大田議長 事前の規制を緩めて、つまり業務独占を廃止してくださるのは大変いいのですが、日本のレピュテーションという意味では、事後規制を強化しないといけないわけです。通訳案内士の議論のときに、業務独占を廃止すべきではないという意見の論拠の1つが、旅行者というのは国に帰ってしまうので、不正なガイドがいても後から摘発しにくいということがあったわけですね。

そこで、事後的なペナルティーの部分というのをどう整備するかというのが大変重要なポイントだと思いますので、質問した次第ですけれども、今のランドオペレーターに事前的に過剰な規制が加わらずに、事後的にはきちんとチェックしてペナルティーが与えられるような仕組みを是非御検討いただきたいなと思います。

○観光庁（蔵持課長） ありがとうございます。

その点に関しましては、最初の発端となるのが、まず旅行者の苦情のようなものがどこかに来て、それを基にいろいろ調べていって、最終的には何の法律で、どこで是正できるのかというのを考えないといけないということで、今、関係省庁、消費者庁とか、あとは中国の国家旅遊局とも相談いたしまして、まずはそういう苦情が出てきたらみんなで共有

するような形をとりましょう。それに関して、どこの会社が悪いことをやっているのか。中国側の旅行会社かもしれないし、国内の方でやっているかもしれない。

あと、在日の中国大使館とも連携をとって、そういう苦情を把握して情報共有して、それで、その中でどういう手を打つのがいいのかというのをしっかりと検討するような場を作っていきましょうということで、今、連絡できるような会議を設定したところでございます。これから施行にあわせて、その辺の実際のやり方ということについても、しっかりと対応できるような形をとっていきたいと思います。

その一つのツールとして、このランドオペレーターの規制も、無資格でランドオペレーター業務をやっていたら、これからはそこに対して事後的なペナルティーを課すことができるようになるということで、これも一つの手段になるのかなと考えているところでございます。

○大田議長 ありがとうございます。

○原座長 よろしいですか。

吉田委員。

○吉田座長代理 通訳案内士さんのクオリティーコントロール、質の向上ということでちょっと御質問します。私たちもITの業界でいろいろな通訳の方を使わせていただくのですが、ITが分かって、英語は非常に明確という人が少ないので、いつも同じ方を指名させていただいています。それが通訳の方のインセンティブ、いい仕事をすれば、次の仕事につながる。

ところが、旅行者はそんなにすぐにリピーターとしてまた来てくれるというのは少ないと思います。だから、すごくストレートフォワードな言い方をすると、使い捨てというか、その場、スポットでのお仕事になりがちだというときに、通訳案内士の方々が本当にいい仕事をすると、キャリアステップにつながっていくとか、インセンティブに結びつくとか、そういう仕組みがあるのでしょうか。例えば、いい仕事をするとポイント制みたいになっていて3級から2級にだんだんよくなるとか。そうすると、その上の等級の方には依頼が多く来るとか。彼らが自分たちのスキルアップをしていくような、業界での仕組みはあるのでしょうか。

○観光庁(蔵持課長) 国では、もちろんそういう制度は用意していませんけれども、民間のレベルで言うと2つありまして、1つは旅行会社がインバウンドを扱う、例えばJTBでも訪日旅行を扱う部門がありまして、そういうところに海外の比較的大勢のハイクラスの人が旅行を頼んでくるのです。その旅行の手配をするときにガイドをつけてほしいということで通訳案内士の人をアテンドするのですけれども、その評価というのはJTBの方に何らかの形で入ってくるそうです。

だから、その人とのお付き合いではその1回で終わるのですけれども、その次にお願いするときに、いい評価の人になるべくお願いするようにする。こういう形で、旅行会社が次に手配をお願いするときに、そういう形でいい人のところに集めていくということをや

るというのを1つ聞いています。

もう一つは、通訳案内士の団体、これは登録をとっている皆さんが組織した団体ですけれども、そこでも同じように事後の口コミのレピュテーションを集約するような方式をとっていて、そこでいい口コミをもらっている人に関しては、例えば向こうからのニーズを聞いたときに、この人が対応できるのではないかとということで、なるべく沿うようにするというをやっているというのは伺っています。

○吉田座長代理　　というと、ちゃんとお客様の評価、サーベイみたいなものをして、そのフィードバックで、この方はいいですみたいなことでちゃんとお仕事が集まる仕組みというのはあるわけですね。

先ほどマッチングサイトがあると言われていましたが、この中で一般の人が直接大手を使わずに、自分たちで、アマゾンのサイトで見ることができるよう、この人、星が5つだから選ぶ、というふうにはなっていない。そういうのも工夫なさったら、個人でこれからオンラインで申し込まれる方が増えてくるのではないかと思うのです。

○観光庁（蔵持課長）　ありがとうございます。

まさにおっしゃるように、マッチングサイトがしっかりと機能しているというところまでは、まだ行っていないのですけれども、幾つか、この規制緩和の流れの中でそういうことをやろうと立ち上がっている、若い、ITと旅行会社をつなぐようなことをやっているような会社が出てきておまして、そういうところを観光庁としてもしっかりと意見を受けとめながら、マッチングサイトを作って、個人旅行者がそういうガイドの人を口コミによって直接マッチングされるということができるよう、そののところがこれから進めたいなと思っています。

○吉田座長代理　　規制で管理して、最低限のクオリティーコントロールをするということと、エンジンでつって、自分たちでどんどんスキルアップしていくという、その両方があると、もっとエンパワーするだろうなと思いました。

○原座長　　よろしいですか。今のような点、更に引き続き御検討いただければと思います。

特に、制度整備の観点では、先ほど議長がおっしゃられた事後的なペナルティーの在り方、それから施行の時期の問題について、引き続きフォローさせていただければと思いますので、よろしく願いいたします。

では、ここままでよろしいですか。

○大田議長　　事後的なペナルティーと事前の緩和。

○原座長　　事前を緩める前提ですね。

○観光庁（蔵持課長）　かしこまりました。

○原座長　　では、どうもありがとうございました。

（観光庁　退室）

（岡村弁護士、森田氏、高木氏、総務省　入室）

○原座長　　では、続きまして、議題2「官民データ活用」に移らせていただきます。今日

は、個人情報保護条例の在り方も含めて、官民データの活用に関して、個人情報保護の分野で最も詳しい有識者の方々の中から、お二人、お招きしております。お一人が岡村久道弁護士、国立情報学研究所の客員教授なども務めていらっしゃいます。それから、お二人目が森田朗国立社会保障・人口問題研究所所長、日本ユーザビリティ医療情報化推進協議会理事長なども兼任されていらっしゃるということでございます。

その後、改正行政機関個人情報保護法、独立行政法人個人情報保護法の施行準備状況について、総務省からお話いただきますが、まず岡村先生、森田先生から、その順番で御説明をお願いして、そこまででお二方まとめて質疑応答をさせていただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

○岡村弁護士 御紹介いただきました岡村久道でございます。20分ほどでしゃべるようにとのお話ですので、できるだけ端的にお話をさせていただきたいと思っております。少しだけ、この問題に関わったこれまでの経緯を自己紹介を兼ねてお話をいたします。

個人情報保護法については、500ページほどの詳しい専門書を書いたり、いろいろなことをしております。今回、個人情報保護の改正に関しては、大もとになりましたパーソナルデータ研究会というものを総務省で開催した際の委員をしております。その後、内閣官房とかIT戦略本部の方は、うちの法律事務所の森亮二弁護士が出席しています。

その後、今回の改正直前に問題になりました一連の漏えい事件の中で、自治体セキュリティ強化を総務省で担当し、現在、その流れもあり、個人情報保護条例の改正に向けての検討作業を同じく総務省で担当している状態であるとともに、佐賀県で起こりました不祥事もございますので、今、文科省で、自治体の教育委員会のセキュリティをどうするか、学校セキュリティという形を担当したりしております。また、経産省で、どちらかというところと利活用推進のための会議をいろいろ担当して、ここまでに至っております。

前置きが長くなりましたので、早速本題へ移りたいと思っております。

スライド2を御覧ください。これは、皆さんもよくお分かりでしょうけれども、復習の意味で簡単に申し上げます。

我が国の場合は、一般法が保有主体により区分されている点に特徴がある。これにプライバシーとか名誉毀損法が権利利益の内容となっており、保護法制とプライバシー等との二元的構成になっている点に全体としては特徴がある。一応、保護法制が未然防止策、それから事後的責任追及がプライバシーなどの名誉毀損法理という形になっている。この二元的な部分が後で影響してまいりますので、御留意いただければありがたく存じます。

それから、公的部門のみに関する特徴でございますが、一般に個人情報への該当性は、公的部門における情報公開法制の不開示事由とされております。これは、条例レベルでも同様でございます。その点で、民間部門と異なる。もともと民間部門の場合は情報公開法制がありませんので、その違いがある。その限度で、公的部門の場合には、憲法21条に基づく「知る権利」を実現すべき情報公開制度と表裏の関係にあります。その中で、個人情報の範囲が拡大されれば、それと引きかえに情報公開の範囲が狭まるという点でトレー

ドオフでございます。今般、豊洲移転問題等々でも問題になりましたが、この点でうまく調和を図らないと、情報公開に支障が出るという点で御注意願えればと存じます。

1枚おめくりください。スライド3でございます。

これも簡単にスルーいたしますが、「個人情報」概念が今般改正で複雑になりました。行個法・独個法も個情法と同様の「個人識別符号」概念を導入いたしました。そして、今、パブコメ中の行個法・独個法に関する政令も、個情法とほとんど横並び、つまり全く同一内容になっているような状態でございます。おそらく、今後は個人情報保護条例、以後は個条例と呼びますが、右にならえという形で連動するという形になるかと推測されますので、これを簡単に申し上げると、個情法本体が動けば、行個法・独個法もその限度では右にならえする。そして、時間を置いて個条例の方も右にならえと、ドミノ倒しとでも言うて分かりやすいのでしょうか。言葉は余り適切ではありませんが、そういう状況にある。

では、個人情報保護3法において、現状、個人情報概念にどのような違いがあるのかというのがスライド4でございます。

基本的には、3ポツにございますとおり、御存じのとおり、識別容易性の要否という1点に論理上は実際絞られております。その理由はその下に書いてある点でございますので、お読みいただければお分かりいただけると思います。

なお、番号利用法の場合には、同法でオーバーレイをされていまして、保有主体ごとに個人情報保護3法が適用されるという形で、きれいに調和が図られている形になっております。ただ、これは注意すべきは、番号利用法上の自治体の事務は、これは自治事務ではなく法定受託事務、つまり国の窓口として代行している事務という内容のものでございますので、通常の自治事務とは特色が違うということに御留意願えればと思います。

では、この点についての国際動向はどうなっているかというのがスライド5でございます。

OECDのプライバシーガイドライン、EUの一般データ保護規制、これは間もなく施行予定になっていますけれども、これを見ますと、照合による識別という文言は出てまいりませんが、解釈上、織り込まれているものと一般的には考えられております。ただし、照合容易性の要件は必要とされておられません。

こうした中、国際的な取組はどうするのかということが4ポツ目でございまして、これは今年の11月8日に保護委員会の決定が出ておりまして、対米国では、APECのCBPRシステムを導入していくということで、国際的に協力・調和を図って行っていきたいと思います。ことございまして、認定機関として日本ではJIPDECになっている状態でございます。

EUとの関係で十分性が認められるようにすべきであるという議論がございますけれども、これに関しましては、むしろ総合的に欧米の当局と協議していこうという方向で、当該協議は既に何回か開催されていることが公表されている状態でございます。

こうした中で、照合容易性の要否というものをどう考えるべきなのかということが問題になっている、そういうことを問題にする方もいらっしゃると思いますが、スライド6に書かれ

ておりますとおり、実際的な違いというのは不明である。つまり、保護委員会のガイドラインで、一般的な方法で、他の情報と容易に照合し得る状態かどうかということのレベル感が出ておりますけれども、照合容易性を要しない行個法などの場合には、極論すれば、各省庁の内外を隅々まで漏れなく探索して初めて照合し得る場合でも、照合性があると言えるのかどうか大きな疑問があります。

この点を分かりやすさのために極論しますと、テレビの刑事ドラマで事件発生当初には誰が犯人か分からないのだけれども、その後に時間や費用をかけて探索すれば、犯人は最終的には判明することが通常である。つまり、照合による識別性というのは、いろいろな証拠のような情報と突き合わせれば可能になるという意味では、程度問題にすぎません。対費用的効果ということもございますし、犯罪は放置できないということもあります。したがって、照合による識別性が認められる限度については実はグレーゾーンであるということをお理解いただければと思います。

更に、最終的にはプライバシー権などによってオーバーレイされているということも見逃せない事実です。これは、最高裁判所が別途基準を、有名な一連の判例文で出しておりますので、個人情報保護3法の定義規定の内容にかかわらず、結局のところ、最終的には最高裁の判断の基準にもたらされるという状況になっている。

また、名誉毀損が個人情報保護3法という権利利益の2点目でございますが、これも刑事の場合には刑法230条の2という規定がございますし、民事の場合は、最高裁が独自の法理をこれまで構築してきており、それによってオーバーレイされているということです。

次に、これを前提に、個条例の場合はどうなのかということで、ここで御注意願いたいのは、スライド7に書いてございますとおり、対象情報は主として当該自治体の保有情報でございますので、法3法と原則オーバーラップはございません。むしろ、日本国憲法が保障する地方自治への配慮ということが前提となっております。原則として民間部門が保有する情報は対象外となっております。

対象者も主として当該自治体の機関・地方独立行政法人が中心でございますので、保護3法とのオーバーラップという問題ではない。

例外的に当該地方の民間事業者を対象とする個条例もありますが、内容的には、御覧いただくと、理念的なもの、努力義務にとどまるものが通常でございます。ただし、苦情処理についての規定があるものがございますが、これは基本的には個人情報12条、13条、後から申しますが、それに基づく責務という形になっています。早い話、国が全部の住民・国民の苦情一切に対処することは物理的に無理ですので、そういう仕組みを作らざるを得ないというのがこの実情でございます。

あと、個条例の規制内容の骨子は、大体行個法に準じた内容になっているということが実情でございます。あえて違いを申し上げますとセンシティブ情報規制を加えている程度の問題で、これも後から申し上げます。

今、総務省で個条例について検討会が続けられておりますけれども、先ほどのドミノ倒

しではございませんが、個人識別符号、要配慮個人情報及び非識別加工情報の各制度の導入の推進を奨励する方向で検討が進んでいるという形でございます。

参照条文で、スライド8ページに日本国憲法と個人情報13条を挙げておきました。

ポイントは、9ページに個人情報との関係を書いておりますけれども、個人情報5条で、国が総合的に、地方自治体は区域の特性に応じてという形になっております。これは、区域の特性に応じた裁量を認めているだけでなく、それが責務とされていることを示しているわけでございます。

これもお分かりのとおり、配慮を要すべき人権問題は、国内でも地域ごとに内容などが、かなり異なっているということも実情でございます。

次に、個条例と「個人情報」概念でございますが、照合容易性の有無ということと、生存者への限定の有無ということ、この2点の違いがある場合が存在するにとどまります。

論点1として生存者の情報に限定するかどうかでございますが、分かりやすい例で申し上げますと、私も新聞社など、あちこちから随分取材を受けましたけれども、いわゆる学校でのいじめによる自殺行為。これに関し、遺族の方々から、何とか学校その他自治体が有する資料を公開してほしいという要望があります。これは、保護3法の制定時にも非常に議論になった点で、一長一短があつて、なかなか結論が出ていない問題でございます。御遺族の方からすれば、自分の子供さんが何でいじめで死ななきゃならなかったのかということが、大津のいじめ事件なども含めて、極めて肝要な部分になろうかと思えます。

個条例の場合には、ややもすれば、デジタルにこの間、光が当たってまいりましたけれども、実際の問題とすれば、そういう散在情報を含めて対象になる以上、別の意味でのセンシティブ性を持ったものが入っているということは、御理解いただければ幸いかと存じます。

以上が生存者性への限定という点ですが、次に、おめぐりいただいて、スライド11に個条例の「個人情報」概念と照合容易性と書いておりますけれども、スライド12にあるように、今、総務省から公表されている個人情報の定義には3種類の形式があるとなっております。照合を明記したのは①、②が容易照合性を要求するもの、③が何も書いていないもの。この点について、私もこの検討会の構成員として、本当にこうなのかということをもう少し調べていただくようにということで実際に調べていただきまして、その結果について先日連絡が来しましたところ、③の市区町村の149団体にもう一回ヒアリングしたところ、それは誤解であつて、①と違いがないということで、この149団体はいずれゼロに訂正すべきものだという連絡を構成員として受けております。

スライド11に戻りますと、そういう2種類があるわけでありましてけれども、さっきの③というのは、OECDのガイドラインの文言をそのまま書き写したために、こういう状態になったものだと推測されるところでございます。

識別容易性の実際上の違いという点は、先ほどの保護3法で行ったとおり、むしろ不明というほかない状態でございます。更に、番号利用法では、自治体も含めてオーバーレイ

されています。その一方、プライバシー権侵害というものが上からオーバーレイでかかってまいりますので、これは国の法律というよりは、実際には最高裁が決めること、司法権の判断に委ねるという形でございます。もとより、文言を分かりやすくすることは重要なことかと、私、個人的には思います。ただ、その点も、他の法律も含めて、これまで強く望まれてきたところかと存じます。

○原座長 すみません、ちょっと時間を早目にお願いできますか。

○岡村弁護士 では、後でそれを言わせていただきます。

個条例の「個人情報」概念と照合容易性²というものが書いてありますけれども、これは後で読んでいただいたら済むことだと思いますので、飛ばします。

要配慮個人情報に関しましては、先ほど申し上げたとおり、これは5条に基づくものをどうするのかとか、あるいは地方の特質の相違点をどうするのかということについても考えていく必要がありますけれども、今、本件で一番問題になっているのは、医学情報あるいは医薬情報を含めて、要配慮個人情報の幅が非常に広いので、医学関係者に本当にこれで日本の医療体制を進めることができるのかということ、かなり疑問の声が上がっているところでございます。

スライド15に書いておりますとおり、包括的な適用除外規定が個人情報にはあるのに対し、行個法・独個法などにはそれが一応あるものの、非常に漠然としておりますので、萎縮効果というのが広がっていることも否定できないところでございます。

要配慮個人情報は、一方では広く規定されるに至ったにもかかわらず、その適用除外の範囲などがはっきりしない。特に、民間部門との共同研究開発になった場合にはどうしようもないということでもありますので、この問題に対し、どういう処方箋が要するのかという形としては、ガイドラインもいいかもしれませんが、むしろ個別法をきちんと制定していただいて、安心して産学官共同で研究開発が進められるような形の横串を刺すことが必須かと思えます。それが制定時の衆参両院での附帯決議の重点分野として、特別法などを考えるという形にもかなうのではないかと考えます。

更に、匿名加工情報と、統計情報の区分については、必ずしもはっきりしませんので、それについて更なる具体化・明確化を何らかの方式で図らないと、統計情報制度までもが萎縮して利活用が困難になるのではなかろうかということ深く懸念しております。

スライド16は飛ばしますが、一言だけ申し上げますと、更なる個人情報以外の重要情報はいっぱいありますので、セキュリティでもオーバーレイをいろいろな法律で、例えばサイバーセキュリティ基本法などでされていて、これを個人情報保護法制のみで対処するにはスコープが狭過ぎるということだけ申し上げておきます。

17ページは、以上の課題をまとめた状態でございますけれども、例えば匿名加工ガイドラインなどを見ましても、総合的判断ということが重視されております。これは、基準作りが難しいのはよく分かりますけれども、個別分野の定型的なものについては、定型的にこうやればいいですよということをオーソライズしていただかないと、有効に利活用され

ないおそれが強いのではないのでしょうか。

スライド18に移りますと、統計情報との区分も、今のガイドラインでは必ずしも明確とは言えない。お医者さんの方は、どこに属するかということは関係なく、一生懸命、最善努力義務を尽くして治療されますし、患者の方もいろいろなところへ移るという形で、是非これは横串を刺していただくとともに、課題4に掲げたとおり、そういう定型的なものについては、オーソライズできるような個別的な相談窓口で、これでいいですよということを独禁法の事前相談のような形でやっていただかないと、萎縮して利活用に支障が生じるのではなかろうかと思えます。

以上のことを19ページのまとめのところで書いておりますが、特に民間部門との共同研究開発、あるいは地方も含めて公的部門との連携で横串を刺したものを、ガイドラインなどで曖昧な形にすることなく、個別法では是非お願いしたいというのが私の個人的な思いでございます。そうでないと、これからのiPS細胞の課題を含め、日本の次の産業のコメということをやんとしていけないというおそれがあると非常に困ります。次の世代にきちんと豊かな日本を引き継ぐためには、是非そのような形でやっていただく必要があります。

それと、統計情報に更に萎縮効果が及ばないように、そこもきちんと線を引いていただいて、安心して条件なしに統計情報を使えるようにお考えいただくよう、これもお願いするものでございます。

以上でございます。

○原座長 大変ありがとうございました。

では、続きまして、森田先生、お願いいたします。

○森田氏 国立社会保障・人口問題研究所の森田でございます。私自身は、行政学あるいは公共政策を専攻しておりますが、本日は官民データ活用ということで話をせよという御指示だと思います。

私はIT関係に関しては、IT総合戦略本部の電子行政分科会の分科会長を10年近く務めておりまして、行政分野におけるICTの利用に関心をもっております。他方では、医療における診療報酬を決める中医協の会長を今年の6月まで4年間務め、その間に特に医療等の分野を中心にICTの導入の必要性、更に言えば国民番号制度を導入することの重要性を認識いたしました。

それに関して申し上げますと、先ほど御紹介ありましたように、JUMPと呼んでおりますけれども、日本ユーザビリティ医療情報化推進協議会という任意団体の理事長も務めており、本日は、医療分野におけるICTの観点から、この個人情報の問題について意見を述べさせていただきます。

なお、今、岡村先生から個人情報法制に関する非常に詳細な議論がございましたけれども、私自身は必ずしも法律の専門家ではございませんので、それについてはJUMPの方で、そちらの活動の担い手でいらっしゃる産業技術総合研究所の高木さんに来ていただいておりますので、高木さんにその点については補っていただきたいと思っております。

レジュメといいますが、私のはわずか4行、項目だけを書いたものでございまして、時間も限られておりますので、簡単にお話をさせていただきたいと思っております。

現在、電子政府の方もそうですけれども、ICTがどんどん入ってきて、それを活用すべき時代に来ているということは改めて申し上げるまでもないと思っております。これは、いろいろな意味で、行政分野あるいは社会全体において効率化を推進していくための非常に重要なツールであると思っておりますし、それが現在、これまで行っていた業務であるとか仕事の効率化だけではなくて、このICTの技術を活用することによって、従来できなかった、より質の高いサービスを効率的に提供できるようになる。そこが非常に重要ではないかと思っております。

そして、電子行政分科会の方でも、そういうコンセプトでこれからどのように進めていくかという議論が始まっております。そこで1つキーワードを挙げるとしたら、ICTのもたらすものは何かといえば、「サービスの個別化」であると思っております。これはどういうことかといいますと、従来は非常に多数の国民に対して、様々な行政サービスを提供する場合、当然のことながら、かなり粗い基準で国民をカテゴリー化し、そのカテゴリーごとに画一的なサービスを提供せざるを得なかった。これは、個別に対応しようとするとな非常に仕組みが複雑になる以上、そうならざるを得ないということだと思っております。

しかし、これでは、医療・福祉の分野が特にそうですけれども、非常に多様化した社会における国民の細かいニーズに、しかもタイミングよく応えていくことは難しいと考えられます。個々の国民のニーズといいますのは、それぞれの人が置かれている状態によって時々刻々と変わりゆくものでございまして、それゆえに、各自の状況とか、何がニーズであるかということ把握して、それに対して適切なサービスを提供することが必要である。そのことは、すなわちそれぞれの国民の属性はもとより、どのような状況に置かれているか、どのような希望を持っているかということきめ細かく把握して、それに対してサービスを提供していく。

しかも最近では、それぞれの国民の側の申請によるのではなくて、プッシュ型と言われておりますけれども、行政サイドの方から、あるいは社会の側から、そのサービスを提供していく。もちろん、これには裏の面もあるわけですし、そちらはコントロールしなければいけないわけですが、そうした形でサービスの質を高めていくことが、特に公共性を持った分野においては重要ではないかと思っております。電子行政分科会の方では、それを「サービスデザイン」というコンセプトで、これから検討していこうとしているところがございます。

こうした国民各自に関する情報といいますのは、それぞれの国民に対するサービスの質の向上に結びつくだけではなくて、当然ですけれども、それをビッグデータとして集積して解析することによって、社会全体としての有効なサービスの在り方、あるいは社会の様々なトレンドというもの把握でき、それに応じて資源の効率的な配分とか利用、あるいは新しい技術や製品の開発といったイノベーションにも結び付けることができる。欧米諸国

の最先端に行くような国では、そうしたコンセプトで、様々な形での電子化を進めていると思います。

ただ、2番目に入りますけれども、個別化ということは、個人がどういう人であるか、国民一人一人がどういう状態に置かれているかということをも明らかにしていく、まさに一種のプロファイリングに当たるわけございまして、個人情報の行政機関等による把握というのが前提となると考えられます。この点で、個人情報保護の理念とのトレードオフが生じてざるを得ないわけです。

すなわち、サービスの質を高めようとする、個人情報をたくさん集積せざるを得なくなって、そこから、それが様々な問題を発生させるリスクが高まってくる。言いかえますと、個人情報保護を強化すると、サービスのきめの細かさというものをある程度犠牲にせざるを得なくなる。サービスの質を高めようとしませんと、どうしてもその部分について、個人情報のリスクというものが発生するということになると思います。このトレードオフの状態を解決するためには、個人情報保護と情報利用との間に、国全体として明確な基準を引くということが必要であると思っております。

それがどのレベルの線であるかということについては、現在、日本でもいろいろな形でそういう議論がなされているように思いますけれども、国民の間でしっかりと議論して、合意をする必要があると思います。

それがどういうものであるかということについては、私自身も現時点では申し上げることはできませんけれども、いずれにいたしましても、多様な基準とか不明確な基準が存在する場合には、いろいろな地域とかサービスを受ける機関の間で差異が生じてしまう。それは、国民がいろいろな組織間で移動したり、住むところも変えるような時代ですので、制度の運用において非常に不合理な状態を作り出すリスクがあると同時に、それを調整しようとするにはかなりのコストがかかるのではないかと思います。

このことが特に当てはまりますのが、医療とか介護とか社会福祉の分野であろうかと思えます。これらの分野では、人の生命に関わる緊急かつ非常に重要なサービスが提供されているわけございまして、実務の世界においては、できるだけ効率的に行おうとすればするほど、明確な判断と迅速な執行が可能になるような形で基準が制定されていることが重要ではないかと思えます。

現在、個人情報についてのルールは、先ほど岡村先生からのお話にございましたように、かなりあると思います。これが2000個であるかどうかということが問題にされているところですが、個人情報に関する一般法、そして行政機関、独立行政法人、そして自治体条例もあると、これらにおいて、それぞれの定義が異なって、それに基づいた解釈あるいは執行がばらばらになることは、先ほど申し上げました観点から望ましいことではないように感じております。

特に、医療の現場になりますと、緊急で人の生命に関わるような処置をしなければならないケースが多いわけですので、その場の医師とか医療従事者が明確に判断基準を認識で

きることが重要ではないかと思っております。それについて、実際にはどういう形で調整するかということは非常に難しいところがあるとは思いますが、国全体として可能ならば一元的なルールで定めることが合理的であり、2000個問題、それが本当に2000あるのかどうか知りませんが、そうした多元的なルールのあり方というのは、できることなら国の法律でこれを上書きして共通の基準に一本化すべきだと思います。

国の法律で定める場合に、できるだけ幅広くカバーする形式で定めることが望ましいと私自身は思っておりますけれども、それが困難である場合には、例えば次善の策として、岡村先生もそういうふうにおっしゃったと思っておりますけれども、医療等の分野に限定する個別法というものも、現時点ではやむを得ないのかもしれませんが。しかしながら、美しくとか、きれいに対象分野を切り取ることができるのかどうか。その辺については、なかなか難しい問題が存在していると思っております。

2000個問題について触れるということで、これは法的な問題は後で高木さんに説明してもらいますが、私自身は今、申し上げましたような観点から言えば、できることならば国の法律でもって一元的に定める方が望ましいと思っております。それが様々な理由で困難であるという主張があるのは存じ上げておりますけれども、その根拠が一律に決めることを否定するというほど強力なものであるかということについては、よく議論する必要があるのではないかと思います。

現在、これが条例であり、自治事務であるということで議論されていると思っておりますけれども、私自身、1995年から地方分権推進委員会に参加いたしまして、この自治事務・法定受託事務の制度を作るとき、もっと正確に言いますと機関委任事務制度を廃止して、どのような形で自治体の事務を再編するかという作業に関わってきておりましたけれども、そのときの考え方からしても、原則というよりは、むしろそのときの技術水準であるとか社会的な状況に応じて、現場において自治体の事務が執行しやすいかどうか、あるいはその条例に基づいて、条例に縛られる関係者の人たちが一番望ましい形で事務を執行できるかどうか。そうした観点から考えていくべきものではないかと思っております。

これにつきましては、いろいろな議論があるということは承知しておりますけれども、具体的に個人情報保護条例、その他につきましては、高木さんに補足していただきたいと思っております。

私自身、最後に申し上げておきますと、このICTが人類にもたらす最大のメリットといたしますのは、先ほども触れましたけれども、従来の方法では発見できなかったような知見の発見が、ビッグデータの解析によって可能になるということです。このことは、海外のヨーロッパ、特に北欧諸国の国のIT戦略で述べられていることですが、例えば医療に関して言いますと、個々の診察行為、先生が患者さんを診る行為が、そのままビッグデータのもとになるデータになるということです。

今までは、診療行為と研究というものが分離されていて、研究のためにはデータを別に集めなければならなかったわけですが、このICT化によって個々の診療行為がそのま

ま科学的なデータになって、それがリアルタイムでビッグデータに集積されていく。その解析を行うことが医学の進歩、ひいては国民の健康・医療のために非常に重要であるという考え方でして、そうした国民社会の発展に結び付くことは、これは世界的にそういう傾向で、特に医療分野はそうなのかもしれませんが、IT化を進めていこうという動きの背景にあると思います。

したがって、個人情報保護とどうバランスをとるかということは重要な問題ですが、そうしたマクロ的な、我々の社会全体にとってどういうメリットをもたらすかという観点を決して忘れてはならないと認識しております。

私は以上ですが、高木さんの方から補足をお願いいたします。

○高木氏 随行で参りました産業技術総合研究所の高木と申します。私どもでは、先ほど森田先生より御紹介いただきましたJUMPという団体、それから情報法制研究所、JILISという団体で、こうした問題についての具体的な解決方法を検討しておりますので、今日は条例の不統一が利活用を阻害する要因の分析と統一に向けた解決方法について、参考1の資料にまとめてまいりました。これを今から簡潔にはありませんけれども、御説明いたします。

まず、個人データの円滑な利活用をするために、個人情報保護法の制度の中で手当てが必要となるケースというのは、AとBのように2つに分けられると考えます。具体的には記載のとおりでありますけれども、1つには、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必要があるような場合。そして、Bの場合は、保険医療情報に限らず、公的機関が保有しているさまざまデータを、非個人データ化して、同意なくオープンデータ的に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解釈を確定させる必要性がある。これが課題だと思っております。

後者のBの観点からしますと、現在の行政機関個人情報保護法、行個法と呼ばれていますが、これが定義する「個人情報ファイル」を加工するときに、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が、この加工のための基準を作るに際して、まず法律の面から必要となるところであります。

しかしながら、これについても以下の2点の問題がございまして、①としては、今年度の行個法の改正で、「匿名加工情報」に相当する「非識別加工情報」が新たに定義されましたが、この定義条文が非常に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、民間では該当しないのに、こちらでは該当するという不可解な見解が国会で出て、その疑問が解決されていない状況だと思っております。

そして、②としまして、地方公共団体においては、そもそも「個人情報ファイル」の定義を持たない団体はかなり多い。都道府県だけ調べてみましたところ、下の脚注1にございますが、行個法と同じ「個人情報ファイル」定義をしているのは5団体のみでありまして、30団体においては定義が存在しない。

これについて、自治行政局の「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」の資料を拝見しましたところ、「個人情報ファイル簿」については検討されていて、100%対応済みと書かれていますが、これは、「個人情報事務取扱登録簿」という、「個人情報ファイル簿」とは別のものを、それ相当のものとみなして100%とされているようですが、ファイル簿の有無が問題なのではなくて、「個人情報ファイル」という概念がそもそもあるのかどうか問題なのであり、その点があちらの検討会では議論されていないように思われます。

この「非個人情報ファイル化」の概念が決まりませんと、先ほどのBの利活用は不可能となっているわけでありまして、モデル条例を用意して全ての地方自治体に同じ定義条文を導入するという方法があるかもしれませんが、その場合、解釈権が各自治体にあるということになりますので、解釈が決まらないことが問題となっているのですから、今の混乱がずっと続いてしまうことになると思います。

一方、経済界から、民間部門と公的部門でそもそも「個人情報」の定義をそろえてほしいという要請が上がっておりますが、これについては困難があるということは我々も承知しております。先ほど岡村弁護士からの指摘もありましたけれども、公的部門には情報公開制度があつて、図に示しておりますように、「個人情報」定義の部分が公的部門だけ情報公開法制と癒着した状態になっている。これがいろいろ定義を変更するわけにいかない理由となっている。

そこで我々、考えております解決方法というのは、「個人情報」に対する規律と「個人情報ファイル」に対する規律を一旦分けて整理してはどうかというものです。

すなわち、「個人情報」という一つ一つの情報を単位とした「非個人情報化」については、情報公開法の観点から言うところの1号不開示情報であり、氏名などを塗り潰すなどして部分開示せよという規定になっているところですが、これは氏名を塗り潰すと非個人情報になるわけではなくて、あくまでも個人情報だけれども部分開示せよという規定であるところが要注意ですけれども、そういう黒塗りの考え方です。

他方、「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」というのは全然別の概念でありまして、今日のデータ利活用のための加工のあり方というのは、こちらの考え方でやらないといけないというわけです。

このように2つに分けることがそもそも自然なことかについて、補足の図を用意しておきました。もともと現行法も、この図にございますように「個人情報ファイル」に対する規律と、散在情報を含む保有個人情報の規律の2層構造に義務規定がなっておりまして、歴史的な経緯を遡ってみましても、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保護法のとき、昭和63年法と呼んでいますけれども、このときは上の「個人情報ファイル」だけであった。

それが後に情報公開制度ができたときに、行政文書全部に広がるということで、下の層を新たに設けたのが平成15年の全部改正であった。このように考えると、分けて考えると

いうことは決して不自然ではないと考えております。

そして最後に、自治体の条例をモデル条例で統一していくことを仮定した場合には、恐らく、今年に行個法改正の「非識別加工情報」の規定と同じものを入れることになると考えられますけれども、先ほど述べた、それ自体にも混乱があるということを少し述べたいと思います。

どこに混乱があるかということをごここに記載しておりますけれども、まず名称が異なるからどうなのだという話があるかもしれませんが、定義条文を一部委任されていて、論理的に同一とは言いがたいということ。

それから、匿名加工情報は非個人情報なのに、行政機関では「非識別加工情報は個人情報である」とされていて、ここが混乱している。このままですと、「非個人情報ファイル化」というのは、どういう要件なのかというのを、個人情報保護委員会も現在、決めあぐねているところだと理解しております、これを決めていくためにこうした混乱が障害になっていると思っています。

以上のことからしまして、私どもの提案は、行政機関個人情報保護法、条例、そして民間部門も含めて、データ利活用のための統一を図るためには、「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」と別の名前になっていますが、この規律のみを国家法で統一してはどうか。言い換えれば、残りの散在情報に係る規律、つまり情報公開に係るもの、あるいは本人情報開示に係る部分というのは、今までどおり行個法や条例に残すと区切れればよいのではないかと。その上で「個人情報ファイル」定義の解釈権を個人情報保護委員会に一本化すればよいのではないかと。これは、決して矛盾なく、実現可能なものと考えます。

以上でございます。

○原座長 よろしいですか。

○森田氏 最後にちょっと補足させていただきますと、この件につきましては、参考2につけておりますけれども、推進されている国会議員の超党派の先生方と一緒に、先日、こういうシンポジウムのようなものを持ちまして、そこで決議もしておりますので、資料として付けさせていただきました。

以上でございます。

○原座長 大変ありがとうございました。

議論の時間をできるだけ取りたいと思います。皆様、たくさん御質問がありがたいと思いますが、先にすみませんが、私から何点かだけ伺いますと、前提として、前回までのこのワーキング・グループで個人情報保護条例の問題を中心に扱ってまいりまして、今回、お二方、お越しいただいて、かなり異なるお立場なのかなと、事前に勝手に思っておりました。森田先生は2000個問題を立法的に解決するという御提言をされている団体の理事長をされていて、岡村先生は一方で2000個問題なんて幻想みたいなものだと。ということをお話して、相当程度、

共通しているのかなという印象を持ちました。

データの活用が大変重要である。そのために個人情報保護と情報の利用との間の線引きが重要である。法改正がなされたわけですが、その線引きはまだ不明確で課題が残っているというのが2つ目ですね。3点目に、自治体が保有するデータの部分について、今までの自治体の制度や体制では、情報の利用が進まない。一定の分野では、法律を定めることを含めて、何らかの対応が必要である。この点については、おおむね共通したことをおっしゃっているのかなと思いました。

一方で、岡村先生、2000個問題ということに関しては、おそらく自治体で、個別のセンシティブな事情に応じて条例を制定してきた経過とか実態を軽視して、条例がばらばらだということを用意に強調すべきではないということをおっしゃっているのかなと理解いたしました。その上で、この問題にどう取り組んでいくのかということ、是非今日は更に議論していければと思います。

先に私から何点か御質問いたしますと、まず岡村先生の御提案の中で、最後のまとめの中にもございますけれども、公的な事前相談制度を作るという御提案をいただきました。これは、行政機関や民間や自治体も含めて萎縮効果を解決していくという観点で、非常に貴重な御提案をいただいたと思いますが、これは具体的にどこに設けるのが適切かどうかというのが1点目。

2点目に、こういった仕組みを実現していく上でも、自治体に関しても非識別加工のルールを整備する。かつ、自治体間で相当程度調和のとれた形で整備していくということが前提になるのかと思います。その際に、こうした新しいルール整備に関わる部分については、最初から法律で定めるという可能性があるのではないかと思うわけですが、ここはどうお考えになれるか。それから、法律にせよ、モデル条例という形であるにせよ、国でルールを一定程度示していく際に、行政機関個人情報保護法そのままがいいのか、あるいは何らかの修正・調整をする必要があるのか、これが2点目でございます。

それから、森田先生にお伺いしたいのは、自治体の保有情報に関しても、一般法による一元化が望ましいという御提案があり、またそれが自治権と抵触するといった問題ではないという御指摘をいただいたわけでございます。この点、岡村先生からは、医療・研究分野での特別法が先決である。それから、基本的には条例での導入を推進していくという御見解をいただいているわけですが、この点、どうお考えになれるか。

以上、岡村先生と森田先生からそれぞれお願いいたします。

○岡村弁護士 ありがとうございます。

1点、ちょっと修正というか、訂正しておきますと、条例で定めるのではなくて、全部を貫く個別法を医療分野で作った方がいいと申し上げておりますので、条例ではございません。

事前相談については、根幹になるのは、日本の場合には、良し悪しは別として、各企業あるいは自治体その他の団体は、コンプライアンス意識が大変強うございます。その強さ

が約10年前の個人情報保護3法施行時に、過剰反応あるいは過剰保護という形であらわれてしまった。今回、更に難しい規定が個人情報そのものについても入っていて、かなり広範囲な状態に、特に要配慮個人情報などはなっているようでございます。

そういうことを前提とするならば、事前相談窓口というのは、公的部門でオンラインできるということが必要条件になろうかと思えます。自治体も含めて、そうした公的部門に相談に行けるような形でないと、自治体の今の個人情報保護審議会というのは、お分かりのとおり、有識者というのは地方の方で、IT、ICTに必ずしも強くない方が中心になっております。そうすると、そうした中でどうしていくのかという形になれば、非常に困った状態で、そこも自治体の委員として、まず第1段階として、IT、ICTに精通した方を中に入れる、あるいはその下にワーキング・グループを作って、そこへ諮問できるような形にする。

でも、それでも足りないという状態は、これまでの各自治体で起こった事件の中でありましたので、そこは国に事前相談窓口をお作りいただく。医療というよりは、いろいろな役に立つ学術関係一般のことについて、私は考えるべきだと思っている次第で、一番典型的なのが医療なので、それを出したという形ですけれども、管轄、このままでは、通常的な考え方では、厚労省か、個人情報保護委員会か、どちらかという形になろうかと思いません。

次に、自治体はというお尋ねでございましたので、自治体もそこへ相談に行けるような形でまとめた方がいい。法律はというお尋ねに関しましては、行個法に修正を加えたり、例えば2000個が問題かどうかはともかくとしても、各条例が現実にあることは事実ですので、それをドミノ倒しに変えていくのに何年かかるのか。そんなことで日本経済、持ちこたえるのかということになったときには、それよりも迅速にやらなければならないという形で考えれば、個別法で一気通貫で早くしないといけない。

したがって、個別の条例にかまって時間をかけるよりも、早いところ個別法で一気通貫で貫いて、個別的な分野の中の典型例に関しては、法令をこうしたらいいですよという明確な基準を打ち出して、誰でも使いやすくする。それでも分かりにくいところは、オンラインができる事前相談みたいな形をやるという形が望ましいのではなかろうかということでございます。

以上でございます。

○原座長 ありがとうございます。

では、森田先生。

○森田氏 最初に議論の感想を述べさせていただきますと、岡村先生とは大分違う意見で対立するのではないかと、座長もそういうニュアンスでお話になりましたけれども、伺っている限りはかなり重なるところがあると思っております。

私への最初の質問は、一元的に法律で決めた方がいいのではないかと、ということですが、もう一度個人情報について議論し直して、全部一元的な法律を作るというのはかな

り大変だと思います。そちらの方が望ましいし、向かっていくべきだと思いますけれども、緊急の場合には医療の分野に限定したものもあり得るであろう。

ただし、申し上げておきますと、現在の医療といいますのは、医療だけ特定してというのは非常に難しいところがございます。医療と介護がどういう形で相互乗り入れするかということで、今、厚労省でも大変な議論をしているところがございますし、高齢者の方の場合には、これは森下先生の方がお詳しいと思いますけれども、実際、その線はなかなか引けないということ。

当然のことながら、在宅で医療を受ける高齢者の方が多くなった場合もそうですけれども、生活保護とか他の福祉分野とも密接に関わってくるわけですし、そこである分野だけきれいに線が引けるかというと、これは非常に難しいのではないかと。その意味では、広く考える方向で、緊急避難的には医療分野というのはあり得るかもしれません。

特に医療分野に限定してと言われる一つの理由は、研究のためにそのデータをどう使えるかというときには医療だけでいいのではないかとのお話だと思います。それは、特に医療関係の研究者の方はそういうふうにおっしゃることが多いのですが、先ほど申し上げましたように、私自身、様々な医療関係の行政に関わっておりますと、実際の臨床の現場と研究の現場、そして新しい医薬品も含めた開発というのは、かなり重なっているところがあると思います。そこできれいに線が引けるかどうかという問題があるかと思えます。

もう一つは、地方自治との関係ですけれども、細かい個人情報とか地域的な問題がいろいろあるのは分かっておりますけれども、私自身は、モデル条例もそうですけれども、できるだけ国としても一元的な基準に収れんさせようとお考えになっているならば、国の法律できちんと決めてしまう方が合理的ではないか。そうではなくて、あくまでも幾つか自治体としての個性を残す。これは、上乘せなり何なりで、その余地をある程度認めるというのはあり得ると思いますけれども、条例を残しておいて、それぞれの条例の改正を千七百幾つある自治体に委ねていくということは、これだけ技術の変化が激しいときに必ずしも望ましいことではないように思います。

以上でございます。

○原座長 ありがとうございます。

○岡村弁護士 今の点、すみません、補足させていただきます。

基本的には、森田先生と考え方は一緒でございます。第1点の医療だけを切り離すのはいかなるものかということも大賛成でございますし、介護分野も含めてできるものであれば、やっていただきたいということが1つ。

ただし、ちょっと意見が違うのは、条例に関しましては、情報公開条例をどうするのというのがございますので、個条例とセット品であるということをはっきりしております。先ほど癒着という言葉が出てまいりましたが、癒着じゃなくて、これは知る権利を保つために非常に重要なもので、表裏の関係にあるということはさきに申し上げたとおりです。

しかしながら、森田先生がおっしゃるように、緊急避難という言葉をお使いになりました。それが妥当かどうかはともかくとしても、医療・介護を中心に個別法を早くお進めいただきたい。それは、官民共通したものでやっていただいたらいいのではなからうかということでございます。

以上です。

○原座長 ありがとうございます。

では、御意見、御質問、お願いします。

○吉田座長代理 ブリティッシュテレコムという英国の会社の日本法人の代表しており、デジタルの世界で25年勤務しています。当社は世界200カ国を結ぶクラウドというサービスを提供させていただいているのですが、EUで採択された一般データ保護規則については、一体我々はどういうふうにしてこれから商売していったらいいのだろう戸惑うような内容になっています。我々からするとデータの保管上、大きな問題を含んでいます。

我々も追えないぐらいいろいろな情報がデータパケットになり、世界中を駆けめぐるとい環境の中で、ITのサービスを提供していると、どこの国のレギュレーション、規制というものに紐づいて考えたらいいのだろうというのはいつも考えています。実際、こういう事例がありました。当社がUKでやっていたNHSのビッグデータのサービスを日本に持って来ようと思ったのです。そのときに、個人情報保護法の解釈の違いがあったので、日本にサーバを置いてくれ。そこに情報を持って来てくれ。じゃないと日本で展開できないと言われて、一応そうしたのです。

ところが、御存じのように、ありとあらゆるところでキャッシングがされ、ありとあらゆるところでミラーリングがされていますので、この情報はどこに行っているかが提供者側も分からないわけです。非常にばかげたことですが、一応ここに四角いサーバを設置するとそれは認められるわけです。でも、本当にICTサービスは今、全世界を結んでいる。最新のテクノロジーは、クラウドという観念もなくなってきました。先ほどサーバを設置するというお話しをしましたが、今では、ネットワーク自体が大きなサーバだと言えます。

世界中のありとあらゆるところ結んでデータ送られているのが現実である環境で、日本の国内でこれだけ解釈の違いがあるとすると、そのデータが活用される市や町などの規制・条例が適用されるのか、はたまた、サーバ、箱がある、すなわち情報がプールされる場所の条例が適用されるのか、その解釈はどうするのか、重要なポイントだと思います。

ビットコインと一緒にですね。これだけ金融市場に古めかしい規制が、国ごとに非常に緻密に組み上げられているにも関わらず、要は為替レートを持っていないビットコインがどんどん市場を広げている。同じ状況ですね。そのための議論はどうして遅れてしまいます。何かその辺で法的なアドバイスとか考え方の基本を教えていただければ嬉しいのですが。

○原座長 では、お願いします。

○岡村弁護士 吉田先生がおっしゃるとおりだと思います。何年もそのテーマを追いかけてきて、今、経産省でも、IoTも何も、フォブだのエッジという議論を委員でしているところ

ろでございますし、それから、営業秘密の保護に関しても、どこに管轄を設けることができるのか、あるいはどの法律をどの程度で適用されるのかということ細かく場合分けしてやっていこうということで、やっているところでございますけれども、何とか国際裁判管轄の規定が数年前に日本の民訴法改正でできた。

そういう面では、遅々として進まずに、頭を抱えている状態であることは私も同様でございます。そのクラウド時代自体が、もうどこにあるか分かりませんよということについて、数年前に「クラウド・コンピューティングの法律」という本を出したときに書いているところでございます。しかしながら、もう時代がそこから先に行っちゃったという状態で、頭を抱えているところだということは全く同感でございます。

2点目、手短に申し上げます。では、どこの国の法律が適用されるのかといったときに、これも御案内のとおり、EUとアメリカが激しくやり合っております。三極という言葉が例えば知財の分野では使われますけれども、日米欧という中で、アメリカと欧州すらはっきりしない。それから、EUのブレグジットに表されているように、また、今回の各国の選挙に表されているように、EU自体がこれからどういう方向性になるのかということについても、なかなか不透明なところで、これも占い師ではございませんので、予測が難しいというところで、本当にどこなのかということは非常に困っている。

ただ、具体的に要配慮個人情報1つ取り上げましても、世界の国ごとに、宗教その他の文化によって、何がセンシティブなのかについて、どちらが正しいというわけでもなく、考え方の違いが大きいのが現状です。ある国では容認できても、他の国では容認できないという問題もありますし、その逆もあるというのが現実の姿です。

すみません、長くなりました。

○原座長 議長、もしお差し支えなければ、総務省さんにも先にお話いただいて、更に質疑を続けたいと思いますが、時間が余りなくなってきたので、5分ぐらいでお願いできればと思います。その中で、大変恐縮ですが、今まで議論の出ていることに対して、3点含めてお話いただきたい。

1つ目は、加工基準がどうなっているのか。加工基準がまだ明確になっていないというお話が先ほどございました。

それから、2点目に、統計情報との区分もまだ明確になっていないというお話があって、これは要するに、行政機関などでオープンデータとして自分でどんどん出していく部分と、それから非識別加工のルールに基づいて出していくという部分の区別という意味なのかなと理解いたしましたが、この区分がどうなっているのかというのが2点目。

それから、3点目に、先ほど非識別情報が個人情報なのかどうか混乱しているという御指摘があったのですが、ここをどうお考えになっているのか。

以上の点を含めてお願いいたします。

○総務省（加藤管理官） 総務省行政管理局でございます。手短に今、御指摘いただいた点を中心に御説明させていただきます。

資料の2ページ、改正のポイントを挙げております。民間部門の基本法制であります個人情報保護法の改正を踏まえまして、国の行政機関、独法等が保有している個人情報につきまして記述しております行政機関個人情報保護法等におきましても、次の3点、ほぼ同様の措置を講じております。

1つ目が、個人情報の定義の明確化ということで、個人識別符号。2点目が、要配慮個人情報の関係。3点目が、行政機関非識別加工情報、これは後ろの方に参考資料を付けておりますけれども、民間部門で匿名加工情報と呼んでおります個人情報というものを、特定の個人を識別できないように加工したデータということでございます。

次のページ、3ページになりますが、個人識別符号と要配慮個人情報についての準備状況でございますけれども、それぞれ簡単に申し上げますと、法律事項で個人識別符号が何であるか、要配慮個人情報は何であるかという点につきましては、民間部門の基本法制である個人情報保護法と同じ定義を置いております。詳細は政令に委任されている部分がございますけれども、既に民間部門につきましては政令が定められておりまして、行政機関、独法等につきましては、民間部門と同じ内容を定めたいということで、現在、政令案をパブリックコメントに付しているところでございます。内容は民間部門と同じでございますので、省略させていただきます。

4ページ、3．行政機関非識別加工情報の措置の内容でございます。

これは、簡単に申し上げますと、個人情報につきまして、そのまま提供するわけにはいきませんので、加工して提供していくことになる。その場合にどういった加工をするのが適切かというのは、利用される民間事業者の方が、こういう利用の仕方をしたいから、こういう加工をしてほしいということで、加工の方法が異なっておりますので、実際に行政側から提供する行政機関非識別加工情報を利用される民間事業者の方から、こういう利用の仕方をしたいので、こういう加工をしてほしいという御提案をいただきまして、それに即して加工して問題ないかを審査をした上で提供させていただき仕組みにさせていただいております。

流れとしましては、この図にございますが、左側の一番上の箱になりますけれども、民間事業者から行政機関等に対して御提案いただく。提案に当たりましては、利用目的とか安全管理措置に問題がないかという点は要件として設けております。行政機関等において提案の審査をいたしまして、加工基準に即して加工ができるか、あるいは安全管理体制がしっかりしておられるかといった点をチェックさせていただいた上で、問題がなければ御提案に即した加工をして提供させていただくということになります。作成・提供につきましては、審査の結果を通知して、問題がなければ契約を締結して提供していくことになります。

民間事業者の方につきましては、匿名加工情報のデータ加工に要する費用について手数料を納付いただくことになっており、具体的な内容は政令で定めることとされております。これにつきましても、政令事項について、現在パブリックコメント中でございます。

実際に提供した後は、民間事業者の左側の一番下にありますように、識別行為の禁止とか安全管理措置といった、これは個人情報保護法で定められている取り扱いのルールを遵守していただくことになってまいります。

全体としまして、行政機関非識別加工情報につきましては、行政機関が利用するのではなくて、民間事業者の方に利用していただくという制度でございますので、民間事業者の利用実態を踏まえて適切に監督していく必要があるという観点から、官民を通じまして個人情報保護委員会が一元的に監督する仕組みとしているところでございます。

お尋ねのありました加工基準について、まずどうなっているかということですが、これは個人情報保護委員会規則で定めることになっておりますので、これから個人情報保護委員会で検討されるということですが、既に民間部分の基準につきましては制定されていると承知しておりまして、これを踏まえた上でこれから検討されることになるだろうと私もとしては理解しております。

それから、2点目の統計情報との違い、オープンデータとの区分でございますけれども、資料の6ページ、7ページを御覧いただければと思います。

これは、参考として、民間部門の匿名加工情報につきまして、どういったものかということ念のためにつけさせていただいているのですが、参考1の匿名加工情報の定義を御覧いただきますと、これは個人情報につきまして、特定の個人を識別することができないように加工する。更には、元の個人情報を復元することができないようにするという定義が置かれております。

ただし、絵の下側の四角の箱の参考を御覧いただきますと、これも個人情報保護委員会で定めております「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（匿名加工情報編）についての抜粋でございます。下線を引いてあるところを読み上げさせていただきますと、匿名加工情報に求められる「特定の個人を識別することができない」という要件は、諸々書いておりますけれども、必ずしも技術的側面から復元できないとか、識別できないといった可能性を完全に排除するものではないと言われておるところでございます。

そこで、次のページ、参考2の匿名加工情報の仕組みを御覧いただきますと、匿名加工情報を取り扱う民間事業者に実際にどういった規律がかかるかが列挙されておりますが、この中の識別禁止義務というものがございまして、こちらの義務がかかっております。つまり、他の情報と照合する、組み合わせるなどして、元の個人情報を復元しようとするといった行為が法律上禁止されております。

ですから、要約しますと、匿名加工情報は、基本的には安全な情報で特定の個人を識別できず、元の個人情報も復元できないとなっておりますけれども、完全に技術的に可能性やリスクをゼロにしなければならないということまで求められているのではなく、その部分については、国民の皆様が安心あるいは安全という観点から、識別行為禁止義務という行為規制をかけることで、最終的に担保して利活用いただくといったスキームになっております。

したがいまして、行政側から同じ情報をオープンデータで、例えばホームページ上に公表して差し支えないかどうかと申し上げますと、これは識別行為の禁止義務というものがあって初めて利活用が許されるような情報でございますので、オープンデータには馴染まないと理解しております。

○原座長 どういう情報だと統計情報としてオープンになっているか。

○総務省（加藤管理官） 統計情報につきましては、そもそも官民共通だと思っておりますけれども、端的に公表できるということであれば、まさに識別行為の禁止義務をかけなくてもいい程度に、非常に厳格な加工というものをすれば、それは当然、公表できるケースが出てくるだろうと思います。ただ、一概にどういった基準かというものは、匿名加工の基準と同じで、おそらくケース・バイ・ケースで見なければならぬのかなという気がいたします。

それから、3点目の個人情報に当たるか当たらないかというところで、国と民間とで若干建て付けが違っているのではないかという御指摘をいただいております。こちらは、名称が違うとか技術的な観点が設けられておりますけれども、簡単に申し上げますと、民間部門と国の行政部門では、そもそも個人情報の定義につきまして、行政側の方が厳しくなっている。これは、岡村先生から先ほどお話がございましたけれども、厳しくなっている。ですので、民間部門で匿名化し、それが個人情報に当たらないといった場合に、行政側では定義が厳しいので、これは個人情報に当たり得る場合もあるといったことで、個人情報に当たるか当たらないかという相違が若干ある。

よって、名称も変えているという違いはございますけれども、いずれにしても、この制度というのは、行政側が持っている情報を匿名化して民間事業者で御利用いただく。民間事業者の側では、それが個人情報に当たるのか当たらないのかと申し上げれば、これは当然、民間部門の法律が適用されますので、匿名加工情報として個人情報に当たらないと法律上は整理されております。ですので、利活用される民間事業者の方が、行政側から提供した行政機関非識別加工情報につきまして、どのように扱えるのかと申し上げれば、これは匿名加工情報として御利用いただけるということでございます。

若干話が飛びましたが、最後、戻りまして、まとめますと、5ページ、施行準備の状況でございますが、施行期日につきましては、来年春頃の民間部門の改正個人情報保護法の施行と同時期の施行予定を目指して、個人情報保護委員会と連携しながら準備作業を進めているところでございます。

政令につきましては、記載しておりますように、現在、パブリックコメント中でありまして、内容は今、申し上げました個人識別符号、要配慮個人情報、それから行政機関非識別加工情報の利用に係る手数料の3点となっております。

このほか、行政機関非識別加工情報に関する事項、御指摘のございました加工基準等々は、全て個人情報保護委員会規則に委ねられておりますので、現在、個人情報保護委員会で御検討されているところと承知しておりまして、私どもも、この法律の立案を担当させ

ていただきましたので、個人情報保護委員会と連携して議論させていただいておるという状況でございます。

簡単でございますが、説明は以上でございます。

○原座長 ありがとうございます。

加工基準のところは、個人情報保護委員会でもまだ作成中ということですね。

○総務省（加藤管理官） はい。民間部門で策定されたものを踏まえて、現在、御検討されています。

○原座長 分かりました。

あと、統計情報との区分のところは、要するにケース・バイ・ケースですという御説明で、そこが正に先ほど岡村先生が言われた不明確ですということなのかなと思いました。

もう一点の個人情報か否かのところは、個人情報の定義で民間と行政との違いは、容易に照合になっているかどうかというところで、先ほど岡村先生から、それが實際上、どういう違いになるのか不明だと、余り差はないのではないかというお話だったと理解したのですが、そうだとすると、その違いがあるがゆえに、非識別は個人情報になって、匿名加工は個人情報にならないというのは、ますます理解できないと思いました。

せっかくですので、有識者の皆様も含めて、コメント、御質問いただけますか。

○岡村弁護士 急いで先ほど御説明されたので、1点補っておきます。

行政機関が持っている情報は、いわゆる治安に関わる情報とか、そういうものがありますので、それは民間部門が持っているものと全く同一視することはできませんので、それは除外する必要があるという立て付けが、もう一点、民間部門とは違うと。だから、行政機関非識別情報という名前になっている。それは、情報公開法制の非開示事由の場合と同じであって、極論すると、日本のナショナルセキュリティに関わるような部分の情報もありますから、そのところを1点だけ補わせていただきます。この理解で特に間違いないですね。

○総務省（加藤管理官） はい。

○原座長 あと、いかがでしょうか。

○高木氏 先ほどの資料の中で、私、飛ばした部分がございます。今の論点はそこが関係しているかと思います。照合に関する「容易に」の有無の違いをどう捉えるか。行個法の今年の改正に際して行政管理局の研究会も傍聴してウオッチしておりましたけれども、結局、「容易に」の有無で何が違うのかということが何ら整理されないまま、しかし、何らかの差が存在していることはたしかなので、そこは譲れないということで、「容易に」の違いをそのまま反映させて「括弧、括弧、除く、除く」という「非識別加工情報」の定義条文ができてきていると承知しております。

我々、分析しておりますと、歴史的経緯をたどっていきますと、昭和63年法のときには、「容易に照合することができ」という定義になっていた。これは、4ページの脚注4に書いている部分のことですけれども、「個人情報ファイル」のみを対象としていた昭和63年

法では、「容易に照合することができ」と言っていた。それが、平成15年の全部改正のときに、「容易に」を取って「照合」に変えた。この趣旨は、法律の骨子を検討した当時の行政管理局の研究会の報告書を見ますと明確に書いてありまして、情報公開法が「容易に」のない照合で規定したので、それに合わせるのだと書いてありました。

すなわち、先ほど「個人情報ファイル」の規律と散在情報の規律と二層構造になっていると申しましたが、まさに「個人情報ファイル」については「容易に」が付いた定義で、散在情報については付いていない定義で解釈するというのが、歴史的にもつじつまが合う。ただ、そういう見解が、今、政府から公式な解釈として出ているわけではございません。過去の経緯を見ると、元々の趣旨はそういうことだったはずではないかというのが私どもの分析しているところです。そのように整理することができれば、今の非識別加工情報の定義の部分の混乱もきれいに解決すると思っております。

混乱がないのだということをおっしゃるかもしれませんが、今、行政管理局から御説明のあったところの、場合によっては民間部門で個人情報に当たらないようなものが、行政機関では個人情報に当たるからということでしたが、それは確かにそうです。つまり、「個人情報ファイル」としては非個人情報化しても、散在情報として見ると依然それが残っている場合がある。それは分かるのですが、問題なのは、そういう場合があるならば、その場合だけ当該部分を取り除けばよいにもかかわらず、今の整理というのは、すべからず行個法においては非識別加工情報は全て個人情報であるという整理になってしまっていて、ここが大変おかしい。

これは、法案が出る前の行政管理局の研究会でも、報告書とりまとめ案の議論を傍聴しておりましたが、委員からもそういう疑問の声が散々上がっているのに、法制局の整理がこうであるからということで、こういうふうになってしまった。関係者の方からいろいろ話を聞き及ぶところによりますと、直前までは「匿名加工情報」でやるつもりだったのに、与党審査の直前に法制局に急遽変えられてしまって、大混乱したうえ、国会ではその辺りの本当のことは言えないまま議論されたものと聞いております。

ですから、役所の立場としては決まったものを淡々と説明することしか許されていないのは承知してはいますが、実際には混乱が内部に存在していますので、これは再構成の議論をしないと、後々矛盾が生じてくると思っております。

○原座長 お願いします。

○岡村弁護士 今の点です。私のレジュメの5ページに書いてありますとおり、実際に国際基準に適合させるということになると、民間部門から「容易に」を外す形になるというのが最近、適合する形になります。それが果たして規制緩和なのか、規制強化になっておしかりを受けるのではなからうかという不安を抱くことが当然のことだと思います。

○原座長 あと、いかがでございましょうか。よろしいですか。

ちょっと時間が足りなくなりましたので、今の点も含めて、引き続き、総務省さんとは議論させていただきたいと思いますが、1点だけ確認で、先ほどの統計情報との

区分についてはどこで定められることになりますか。

○総務省（加藤管理官） 官民共通だと思うのですが、お尋ねは、匿名加工情報というものと統計情報との違いは何かということと理解すればよろしいでしょうか。

○原座長 総務省の所管で言えば非識別。それは、個人情報保護委員会規則ではなくて、別のところで定められるのかなと思うのですけれどもね。

○総務省（加藤管理官） 個人情報保護委員会規則かどうかというのは別にしまして、いずれにしましても、匿名加工情報というのは生存する個人に関する情報であるとなっております。生存する個人に関する情報だけでも、識別できないもの、これが匿名加工情報であり、行政機関非識別加工情報である。統計情報というのは、更にマクロな集計された情報です。

○原座長 中身の話は、また後でやりますが、どこで決めるのかだけ教えてください。誰が御担当で、どういう文書で決めるのか。

○総務省（加藤管理官） まずは、民間部門で統計情報と匿名加工情報の違いというものは、これは当然、個人情報保護委員会でお決めになられることだと理解しております。

それから、行政部門につきましても、同様に解釈上、統計情報なのか、非識別加工情報なのかは、民間部門と合わせまして、我々行政管理局の方でお示しすることになろうかと思えます。

○原座長 分かりました。では、引き続き、議論させていただければと思います。

それでは、森田先生、岡村先生、お忙しい中を大変ありがとうございました。

（岡村弁護士、森田氏、高木氏、総務省 退室）

○原座長 では、西川さん、お願いします。

○西川参事官 議題3「医療分野における個人情報の取扱い」です。本件は、前回、前々回のワーキング・グループで、個情委、厚労省からヒアリングした結果を踏まえ、事務局から座長、委員とも御相談させていただいた上で、両機関に資料3-1と3-2のそれぞれ参考についての質問状を投げて回答させたものです。

まず、個情委に対する質問ですが、資料3-1の参考のとおり、2つ質問いたしまして、一つは、医療分野の個人情報保護法ガイドラインの策定等に当たって、関係機関と十分調整を行って、医療現場で支障が生じないように万全を期するという理解でよいか、もう一つ、そのガイドラインの策定に当たっては、規制改革推進会議に事前に相談いただけるという理解でよいかという質問を投げました。それぞれ、万全を期してまいりたい、事前に御意見を賜ってまいりたいという回答が来ております。

3-2の方は、厚生労働省に対する質問ですが、参考のとおり、これも医療分野のガイドラインの策定に当たって、所管官庁として、個情委と十分調整を行って、医療現場での従来の取扱いを維持するという理解でよいかという質問をしたところ、個情委と十分に調整して、従前のガイドラインの扱いが維持されるよう、責任を持って対処してまいりたいという回答が来ました。

以上でございます。

○原座長 ありがとうございます。

問題は2つあって、医学研究についての倫理指針、これは厚生労働省などの3省で定めている倫理指針の問題と、それから研究以外の分野での個人情報保護委員会、これは委員会に権限が移った部分のガイドラインの問題と2つあった。この2つの問題をこれまで森下先生にも御参画いただいて、何度か関係部局とやった結果、ようやく何とかまともな方向に進みそうだということで、解決しつつあるということだと思っております。

ただ、一方で、これまでの会議でも申し上げてきていますけれども、今回のこの対応というのは、明らかに関係部局で現場の声を十分に吸い上げずにやっているところに問題があって、こういうことは今後ないようにしてほしいということはしっかりとっておきたい。

もう一つは、当面は法解釈で対応するということですが、立法的な対応というものも引き続き検討課題としてしっかりやってほしいということを、これは何らかの形で厚労省、個人情報保護委員会にきちんとまとめた形で伝わるように、事務局でも作業いただけたらと思います。

森下先生、何か。

○森下委員 本当におかげさまで、何とかとりあえずは回避できたかなと思うのですが、先ほど原座長が言われたように、根本的な問題というのは余り変わっていないといいますか、残っていると思います。その点に関しては、引き続き先ほどの形で示してほしいと思いますし、あとはフォローアップが大事だと思いますので、フォローアップについても規制改革推進会議としてもしっかり見ていくということで、手綱を緩めないように、事務局の方にも是非お願いしたいと思います。

○原座長 あと、よろしゅうございましょうか。

時間を押してしまってすみませんでした。大変ありがとうございました。

○西川参事官 次回のワーキング・グループの日程につきましては、事務局より追って御連絡申し上げます。