

行政ビッグデータの利活用と課題

弁護士 水町雅子

※月刊誌『都市問題』第 110 巻 第 2 号 / 2019 年 02 月号に掲載された同名論文の元原稿である。

1. データ活用の時代背景

平成 28 年に制定された官民データ活用推進基本法により、都道府県には官民データ活用推進計画の策定義務が、市町村にはその努力義務が課されている。自治体が保有する個人情報情報を非識別加工情報に加工したりオープンデータとしたりして、官民の垣根を越えてそのデータ価値を活用する施策も推進されている。それにとどまらず、個人情報情報を匿名加工するのではなく、個人情報情報のまま庁内で利活用し、EBPM（エビデンス・ベースト・ポリシー・メイキング。証拠に基づく政策立案）や住民利便性向上、行政効率化などのための活用していこうという流れも出てきている。

このように、「行政が持つデータを活用しよう」という流れが、近年加速している。民間ではそれ以前より、コンビニなどで購買履歴を POS データとして活用し、現状分析や販売促進に活用していたり、ネットショッピング事業者は購買履歴を元にお勧めの商品を表示させたり、映像基盤事業者は動画視聴履歴を元に類似動画を表示させるなど、既にさまざまな形態での個人情報の利活用がなされている。また世の中のトレンドとしても、AI、ブロックチェーン、RPA、E HR、PHR、IoT、ロボット等が注目されており、これらはすべてデータを活用する仕組みともいえる。

この流れは民間にとどまらず、行政にも押し寄せてきている。「データを活用せよ」という施策が急速に進展されつつある。しかし行政は民間と異なり、個人情報を含むデータを活用するという発想を持たない場合も多い。公権力として住民等のデータを預かっているという立場、そして何よりも「個人情報」と聞くと「保護を徹底しなければならない」という意識が強く、「個人情報を含むデータを利活用する」と言うと、不安を覚える自治体職員も多い。個人情報の保護は当然大切だが、個人情報は大事に金庫や書庫に保存しておけば良いというものではない。そこで本稿では、行政が持つデータの利活用と課題というテーマで、その意義・狙い、方法論、課題について解説していきたい。

2. 行政データ利活用の意義・狙い

(1) 行政データのメリット

行政が持つデータは、民間が持つデータと比べ、以下の特徴がある。

- ・ 悉皆的であり個人の漏れがないこと

- ・個人に対する情報の種類や蓄積量が多いこと
- ・行政情報であるため情報が新鮮かつ正確であること

民間が持つデータは当該民間企業の顧客情報であったりするため、悉皆性がない場合が多い。それに比べて自治体の持つデータは、当該自治体の住民全員分のデータに加えて住登外者データもあり、悉皆性があり、カバー範囲が広い。また行政が持つデータは過去データについても豊富な場合も多く、蓄積量が多い。さらに民間が持つデータは情報の更新がなされないことがある。住所を例に挙げると、住所変更をしても民間企業には届け出ないために民間企業からの郵便物が不着となる例も多いが、行政の場合は原則として最新住所を把握できるなど、情報の鮮度も高く正確性も有している。

このように行政データは民間データと比べ、優れている点も多い。行政データを活用することで、当該地域や当該地域居住者の現状を詳しく分析したり、経年変化を分析したり、対象者が必要とする情報を届けることができる等、さまざまなメリットが考えられる。住民基本台帳データを例に挙げると、どのような世代がどの地域に多いのか、出生数はどの程度か、経年変化はどうなっているのかを分析できるし、転出先と転入元を分析することで人々がどのような移動を行っているのかを分析しその理由を推測することで、移住対策や定住対策、人口増政策等につなげることも考えられる。民間にとってみれば、住民基本台帳データ等があれば、新規施設（保育施設、民間学童保育施設、学習塾、介護施設、高齢者施設、障がい者施設、医療機関、マンション等）や新規店舗の立地検討に用いたり、広告配信場所の検討に用いる等、さまざまな利活用が可能であろう。これは住民基本台帳データ単体の例であるが、学校情報・施設情報や住民税情報と組み合わせたり、国民健康保険情報等と組み合わせたりすることで、さらにさまざまな分析が可能になると考えられる。

また行政が持つデータは、行政事務のために、ひいては公益のために保有しているものであって、行政だけが独占してよいというものではない。行政の持つデータは、より良い社会・便利な社会を作っていく基礎ともなりうる。国や自治体が保有しているデータは本来は国民・住民のものであり、公的データの価値は国民・住民に還元しなければならないともいえるだろう。

（２）行政データを利活用してよいのか

しかし、行政データが有用であったとしても、行政事務遂行のために預かっている個人情報や、違う目的に転用してよいのだろうか、外部提供してよいのだろうか、既存業務以外に利用してもよいのだろうか、庁内の別の課に渡してもよいのだろうか。この点を不安視する公務員も多いだろう。

具体例で考えてみよう。例えば、コミュニティバス路線を決定する際に、子供や高齢者など他に交通手段を持たない住民等の利便性向上を目的として、子供や高齢者がどこに多く所在するか、子供や高齢者が向かう先はどこかを分析したり、商用交通手段の状況やコ

コミュニティバス実証実験や住民アンケート結果を分析したりすることは、問題だろうか。

他の例として、来年度、急に0～5歳児が増加し、保育園に入れない子供が非常に多くなり、待機児童数ワースト1位になったとしよう。その原因が仮にタワーマンションが複数建設されたことだったとした場合に、自治体はその情報を把握していたにもかかわらず、個人情報の目的外利用は一切してはいけないと考え、何ら待機児童対策を講じていなかったとしたら、どうだろうか。

また災害時に、障がい者団体が避難困難な障がい者や避難所生活に困難を感じている障がい者支援のために障がい者情報の提供を求めたとして、自治体としてその情報を提供すべきだろうか。

昨今は個人情報に対する意識が向上しており、個人情報というと保護を徹底しなければ対象であり、本人同意のない転用や外部提供などは一切許されないとの誤解もあるが、実際にはそのようなことはない。公権力として個人情報を預かっている以上、当然、個人情報保護を徹底し、保護意識を高く持つ必要があるが、個人情報は本人同意のない転用や外部提供が一切許されないものではない。たとえ個人情報であっても、住民等の安全や福祉・利便性の向上、より良い政策実現等のためであれば、一切、利活用してはいけないわけではない。

（３）個人情報保護条例

そして、そのことは個人情報保護法制も認めている。個人情報保護法制の基本法たる個人情報保護法1条では「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」と謳い、個人情報の有用性を認めた上で個人情報をみだりに悪用することを防止して、個人の権利利益を保護する法令であると述べている。個人情報保護法の第1章から第3章部分は、行政機関、自治体、独立行政法人等にも適用されるものである。

もちろん、データ利活用の個々の事例が適法かどうかは、自治体の場合、個人情報保護条例に従うことになる。行政事務遂行のために預かっている個人情報を違う目的や既存業務以外に転用してよいかという点については、個人情報保護条例の目的外利用規制を遵守しているかどうかということに帰着する。外部提供してよいかについては、個人情報保護条例の外部提供規制（目的外提供規制の場合も多い）を遵守しているかどうかに帰着する。庁内の別の課に渡してもよいかについては、通常は個人情報保護条例の目的外利用規制を遵守すれば良いことになるが、個人情報保護条例の規制単位が「機関」であれば提供規制を遵守すれば良い。詳細は後述する。

繰り返しになるが、個人情報は本人同意のない転用や外部提供が一切許されないものではなく、自分の自治体の個人情報保護条例を正確に把握し、目的外利用規制や外部提供規制に違反するものではないかどうかを確認すれば、データ利活用は可能なのである。

(4) 個人情報ではなくするという方法

また、個人情報ではなく加工し、個人の保護を図るという方法もある。オープンデータや非識別加工情報¹、匿名加工情報はこの方法を採用しているし、統計情報にするという方法もある。医療情報についても、個人情報ではなく加工して集約や入手を容易にするという次世代医療基盤法が平成29年に成立している。

もっとも、個人情報でなくするというのは、「言うは易く行うは難し」である。完全に個人情報該当性を否定できるレベルに加工することは、実は極めて難しい場合も多い。もちろんデータの性質・種類によっては、個人情報該当性を完全に否定できるレベル加工ができる場合もあるので、必ず採れない選択肢ではないものの、一般的に考えられているよりも加工基準は極めて厳しい。

例えば市民アンケートの結果データで考えてみると、氏名や住所の番地以下を削除しただけでは個人情報ではなくなる。当該地域にその年代・性別・世帯構成の人が一人しかいない場合（例、A地区に80代女性で9人世帯という属性の人が一人の場合）は、年代・性別・世帯構成等も丸め加工しなければ、個人情報でなくしたとはいえない。自由記述欄にも要注意である。自分の置かれた状況を詳細に記した記載があると、それで誰のことかわかる場合もあり、個人情報該当性を否定できなくなる。

このように個人情報ではなく加工することは、一般的に考えられているよりもはるかに難しい場合も多いが、もしチャレンジしようという場合には、行政機関個人情報保護法の非識別加工情報の加工基準（行政機関個人情報保護法、行政機関非識別加工情報規則11条）や個人情報保護法の匿名加工情報ガイドライン²、次世代医療基盤法の匿名加工医療情報ガイドライン³等を参考にするとよいだろう。

3. 行政データ利活用事例

(1) オープンデータ・統計情報・非識別加工情報

行政データ利活用に関する具体例としては、どのようなものがあるだろうか。まず、オープンデータ活用事例である。Web上で多数公開されている⁴が、例えば行政から提供される交通事故発生状況に係るデータと、カーナビデータから得られる急ブレーキ情報、さらに危険箇所に係る住民の声をもとに、事故多発箇所や要注意箇所を地図上に提示するセーフティマップや、内閣府と地方自治体が公開する避難所情報を元にした全国避難所データベース、街灯の明るさや間隔のデータから夜道の「明るさ」を算出し、通常の道案内ア

¹ 非識別加工情報は行政内部では個人情報のままであるが、民間の手に渡れば個人情報でなくなる。

² <https://www.ppc.go.jp/files/pdf/guidelines04.pdf>

³ https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryou/jisedai_kiban/pdf/h3005_guideline.pdf
「III. 匿名加工医療情報編」

⁴ <https://cio.go.jp/opendata100> など

プリの情報に「明るさ」を重ね合わせて表示することで、より明るい道を選択できるようにしたアプリ、不動産物件情報の Web サイトで公立小中学校情報を元に、各不動産物件がどの校区の物件か簡単に確認できるサービス等、さまざまな事例がある。

次に統計情報としては、自治体内の事業者数、小売店数、病院数、持ち家数、借家数等のほか、保育園に入所した子どもの数、世帯収入分布等、さまざまな情報が公開されている。

非識別加工情報については条例化された事例は少ないものの、鳥取県などで非識別加工情報の取組が行われている⁵。なお、自治体における非識別加工情報の推進に向けて、総務省で引き続き検討がなされており、平成30年度は「地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する検討会」が開催されている。総務省では立法化措置も検討中とのことであり、非識別加工情報に関しては特に国の動きを注視する必要がある。

（２）庁内利活用事例

庁内利活用事例については、総務省が平成30年6月に公表した「地方公共団体におけるデータ利活用ガイドブック Ver. 1.0」（以下、「総務省ガイドブック」という。）⁶等に詳しい。中でも兵庫県姫路市では、EBPMの実現のために、市役所の持つ業務データ（住基データ、子育てデータ、特定健診データ、業務ログ等）を部局横断的に分析することで、市の置かれた現状を正確に把握し、過去の状況と比較することで、市の課題を認識し、課題克服のためにより良い政策立案を検討するための「姫路市分析基盤」を構築した（図表1参照）。住基データの分析例は図表2の通りであるが、〇〇ブロックの人口減が自然増減か社会増減か、転出先はどこかなどが一目でわかる仕組みとなっている。人口減少社会においてこのように的確に人口変化をとらえることで、都市計画、生活基盤の維持管理、公共施設・教育機関等の適正配置等にも資することが考えられる（月刊 J-LIS 平成30年9月号原秀樹「庁内ビッグデータ分析基盤を構築し業務改革・EBPMを推進」参照）。

図表 1 姫路市分析基盤

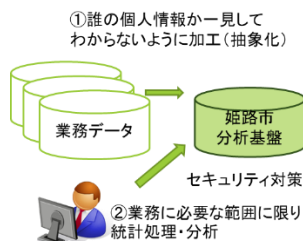
⁵ <https://www.pref.tottori.lg.jp/267162.htm>

⁶ http://www.soumu.go.jp/main_content/000551807.pdf

自治体の持つ業務データをもとに分野横断的な分析を行い、より良い行政・政策を目指す仕組み

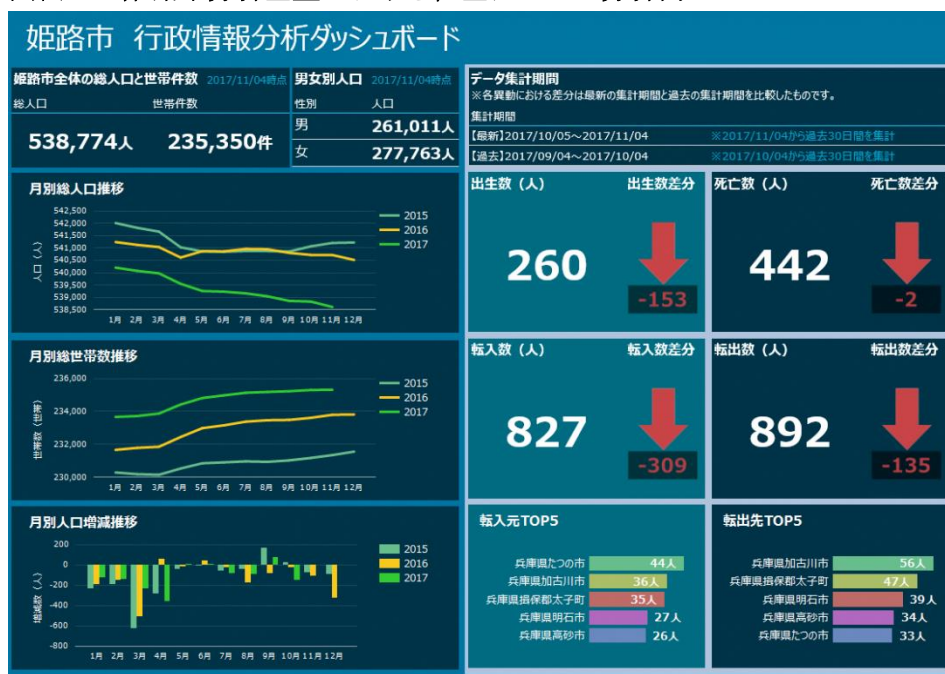
業務データには個人情報が多く含まれます。
プライバシー権侵害や不正行為を防止するため、本評価記載の通りの厳格な措置を講じます。

主なポイント



- ① 子育て、住民基本台帳等の業務データ(個人情報)から、氏名等を削除して、誰の個人情報が一見してわからない状態に加工(抽象化)します
- ② 市役所職員が自身の業務に必要な範囲に限り、①の情報を元に、市の現状などを統計処理します。市職員が閲覧できるのは統計情報のみで、①情報は閲覧することはできません。
- ③ 分析結果を元に政策立案、課題解決、住民サービス向上等を検討して、より良い行政を目指します
- ④ 分析・統計作成作業は、地方公務員法上、守秘義務を負う市職員が行います。守秘義務違反等には刑罰や懲戒処分を科せます。
- ⑤ 姫路市分析基盤は、インターネットと切り離された環境にあり、姫路市が厳重に管理している端末から操作します。セキュリティ対策を厳重に講じています。

図表 2 姫路市分析基盤における住基データの分析例



※数値等はダミーである

また大阪府箕面市では、子どもの貧困の連鎖を断ち切るために、乳幼児期から小中学校、高校まで切れ目なくひとりひとりの子どもの支援を早期かつ効果的に行えるよう、各部署が把握している子どもに係る多様な情報を一元的に収集分析して、定期的に「見守り判定」を実施する「子ども成長見守りシステム」を構築した。箕面学力・体力・生活状況総合調査データと経済状況・養育状況データ(生活保護、児童扶養手当、就学援助、非課税世帯、虐待相談等)、住基データ、学齢簿データ等をインプットデータとしている⁷。

7

http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/04/14/1384317_5.pdf

4. 行政データ利活用のために

(1) 行政データ活用の際の整理

では、実際に行政データを利活用したいという場合には、何をすればよいだろうか。最初に、データの状態と共有範囲を整理しよう。次に個人情報保護条例等の法令面を検討しよう。

図表 3 行政データを利活用する際の整理：「データの状態」「共有範囲」

データの状態			共有範囲	
i	物や施設の情報で個人情報を含まない		A	庁内
ii	統計情報	非個人情報	B	庁外(行政内・学術機関)
iii	オープンデータ		C	庁外(行政外)
iv	非識別加工情報			
v	抽象化個人情報(プライバシーに配慮した一定の加工を行う)			
vi	個人情報(加工せず)	個人情報		

最初に整理するデータの状態としては、個人情報かそうでないかを把握する。個人情報でないといっても様々なパターンがあり、i) 物や施設の情報のみ、つまり非個人情報をを用いるのか、個人情報自体が元にはなっているものの、ii) 利活用するデータは統計情報という非個人情報なのか、iii) オープンデータなのか、iv) 非識別加工情報なのかを整理する。i かつ iii である等の重複もあるだろうが、大まかにいってどのパターンかを整理する。そして個人情報の場合は、vi) 一切の加工を加えないで利活用するのか、v) プライバシーに配慮して氏名を削除する等一定の加工を行うものの、個人情報該当性を否定できない状態であるのかを整理する。

次に共有範囲はどこまでかを整理する。庁内共有であれば、比較的ハードルは低い。庁外共有であっても不可能なわけではない。特に行政内や学術機関との共有の場合は、ハードルが低めの場合も多い。行政外との共有であっても、データの状態が非個人情報であればハードルが低いし、また個人情報であっても個人情報保護条例を遵守できれば認められるので、絶対に不可能というわけではない。

(2) 個人情報保護条例の検討

そして次に、個人情報保護条例を遵守しているかどうか検討する。個人情報保護条例は地方公共団体ごとに異なるとはいえ、一般的にみられるルールはある程度共通している(図表4)⁸。前述した通り、行政データ利活用の際には目的外利用規制と外部提供規制が主であるが、その他、機微情報等取扱制限、本人収集原則、オンライン結合制限等にも留意すべ

⁸ http://www.miyauchi-law.com/f/180123jichitai_hogo.pdf

きである。本稿では例規担当者以外にも幅広い読者を想定するため、細かな法令解説には踏み込まず、概略を解説する。細かな法令解説については総務省ガイドブック、筆者 Web サイト⁹等を確認されたい。

図表 4 個人情報保護条例によく見られるルール

収集	収集制限	・ 不要な個人情報は持たないようにする
	機微情報等取扱制限	・ プライバシー性の個人情報等を取り扱える場合は、限定される
	本人収集原則	・ 本人から個人情報を収集するのが原則
利用 提供	目的外利用・ 目的外提供 制限	・ 利用目的を特定してその範囲内で使うのが原則 ・ 利用目的を特定してその範囲内で提供するのが原則
	オンライン結合制限	・ オンライン結合する場合は限定
	安全管理	・ 安全に管理する
管理	保有情報の明確化	・ どんな個人情報を取り扱っているかを把握・管理する
	委託規制	・ 委託先を監督する ・ 委託先における安全管理
アクセス	開示	・ 請求を受けて、保有個人情報を本人に開示する
	訂正	・ 請求を受けて、保有個人情報の誤りを訂正する
	利用停止	・ 請求を受けて、一定の不正があった場合は、保有個人情報の利用停止等をする
全般	審議会／審査会	・ 個人情報に係る重要事項や、開示／訂正／利用停止請求の不服申立てにつき、個人情報保護審議会や審査会に諮問する

（３）個人情報保護条例の検討－目的外利用規制

目的外利用規制とは、平たく言えば、個人情報の恣意的な利用（使いまわし）を制限する規制である。当初特定した「利用目的」以外の利用を制限したり、「個人情報取扱事務の目的」以外の利用を制限したりする規制である（図表 5）。個人情報を庁内で利活用したり、外部提供の事前準備として庁内でデータ作成等する際は、この規制を遵守しなければならない。

もっとも、利用データが個人情報でなければ、この規制は課せられない。前記図表 3 のデータの状態として、i) 物や施設の情報のみ、ii) 統計情報、iii) オープンデータの場合は、目的外利用規制を検討する必要は原則ない。また個人情報から統計情報やオープンデータを作成する行為自体も、原則として目的外利用規制の対象ではない。個人情報保護法では、統計作成のために生の個人情報を利用することは目的外利用規制の対象外と解されており、個人情報保護条例でも同様の解釈を採ることも可能であろう。但し、個人情報保護条例上、統計作成等が目的外利用の一種であることが明示的に規定されていたりする場合は、別である（詳細は総務省ガイドブック等を参照）。

⁹ http://www.miyauchi-law.com/f/180713jichitai_datarikatsuyou.pdf

そして目的外利用規制を検討するには、まず利活用したいデータの利用目的を確認する必要がある。利用目的は、「個人情報取扱事務」や「登録簿」等に記載されている場合が多い。この利用目的と違う目的で利活用する場合は、条例上、「目的外利用」に当たることになる。もっとも目的外利用が一切禁止されているわけではなく、比較的幅広い目的外利用が認められている。「所掌事務のための相当の利活用」であったり、「公益」のためであれば、本人同意がなくとも目的外利用を認めるとする条例も多い（図表５・６）。前記２（２）でコミュニティバス路線の具体例を挙げたが、バス路線を決定する際に子供や高齢者がどこに多く所在するか、子供や高齢者が向かう先はどこかを分析したり、商用交通手段の状況やコミュニティバス実証実験や住民アンケート結果を分析したりすること、これが利用目的の範囲内であれば、「目的内利用」として可能である。また「目的外利用」であっても、所掌事務のための相当の利用として、認められる場合が多いと考えられる。タワーマンション建設に伴う待機児童対策のために個人情報の利活用例についても同様である。また災害時等については、「人の生命、身体、健康又は財産に対する危険回避のために必要」であると考えられ、本人同意がなくとも目的外利用を認めるとする条例が多い（図表５・６）。

さらに、個人情報保護審議会の活用も考えられる。条例上認められる正当な目的外利用かどうか、当該自治体では判断できない場合に、個人情報保護審議会に諮問することも考えられる。さらには、条例改正を行う方法もある。現行条例では目的外利用が認められる場合に当たらない場合又はより明確化したい場合などは、目的外利用規制条項を改正することも考えられる。

図表 5 個人情報保護条例の目的外利用制限の例

○姫路市個人情報保護条例 9 条 1 項

実施機関は、目的外利用(個人情報取扱事務の目的以外の目的のために、個人情報を当該実施機関内部又は実施機関相互間で利用することをいう。以下同じ。)(特定個人情報に係るものを除く。以下この条において同じ。)をし、又は外部提供(個人情報取扱事務の目的以外の目的のために、個人情報を実施機関以外のものに提供することをいう。以下同じ。)(特定個人情報に係るものを除く。以下この条において同じ。)をしてはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。
- (2) 法令の定めがあるとき。
- (3) 個人の生命、身体、健康又は財産に対する危険を回避するため特にやむを得ないと認められるとき。
- (4) 実施機関がその所掌する事務の遂行に必要な限度で目的外利用をする場合であって、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。
- (5) 国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人に個人情報を提供する場合において、個人情報の提供を受ける者が、その所掌する事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することに相当な理由のあるとき。
- (6) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が審議会の意見を聴いて公益上必要があると認めるとき。

○鹿屋市個人情報保護条例 8 条 1 ・ 2 項

1 実施機関は、法令又は条例に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報（保有特定個人情報を除く。以下この条において同じ。）を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

（1） 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

（2） 実施機関がその所掌する事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

（3） 当該実施機関以外の市の機関、国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、その所掌する事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

（4） 専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき。

（5） 本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき。

（6） 前各号に掲げる場合のほか、鹿屋市情報公開・個人情報保護審査会条例（平成 18 年鹿屋市条例第 18 号）に規定する鹿屋市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）の意見を聴いた上で、公益上の必要その他特別の理由があると実施機関が認めるとき。

○箕面市個人情報保護条例 1 0 条 1 項

実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、保有個人情報(保有特定個人情報を除く。以下この条において同じ。)の収集目的外利用又は当該実施機関以外の者への提供(以下「外部提供」という。)をしてはならない。

一 収集目的外利用又は外部提供をすることについて、本人の同意がある場合

二 市の執行機関に置かれた附属機関の意見を聴いて実施機関が定める者について、その心身の保護又は生活の支援の目的のために必要があると認めた場合

三 前号に掲げるもののほか、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になる場合

四 法令等に収集目的外利用又は外部提供ができる旨の定めがある場合

五 情報公開条例第七条第一号に該当しない情報である場合

六 緊急の場合等収集目的外利用又は外部提供をすることについて、やむを得ない理由のある場合

七 実施機関が運営審議会の意見を聴いて、公益上必要があると認めた場合

図表 6 個人情報保護条例で目的外利用が認められる場合の一般的と思われる例

① 本人の同意があるとき
- 本人の同意があれば目的外利用が可能 例) 姫路市個人情報保護条例9条1項
② 法令の定めがあるとき
- 国会法104条に基づく各議院又は各議院の委員会への報告、刑事訴訟法197条2項に基づく捜査関係事項照会などでは、目的外利用が可能 例) 姫路市個人情報保護条例9条2項
③ 個人の生命、身体、健康又は財産に対する危険を回避するため特にやむを得ないと認められるとき
- 意識不明時、認知症対応、紛失物対応等のために特にやむを得ない場合には、目的外利用が可能 例) 姫路市個人情報保護条例9条3項
④ 実施機関がその所掌する事務の遂行に必要な限度で目的外利用する場合であって、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき
- 地方公共団体は法令の定めるところにより公共性の高い事務を遂行している観点から、法令の定める所掌事務遂行に必要な限度で相当な理由があるときには、目的外利用が可能 例) 姫路市個人情報保護条例9条4項
⑤ 出版、報道等により公にされている場合
- 公開情報については、目的外利用が可能 例) 港区個人情報保護条例18条1項3号
⑥ 公益又は区民福祉の向上のために特に必要な場合で、区民等の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき
- 上記③・④と類似するが、公益や住民福祉向上のために特に必要な場合で、住民等の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるときには、目的外利用を可能とする例もある 例) 港区個人情報保護条例18条1項4号
⑦ 専ら学術研究又は統計の作成のために利用する場合で、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき
- 学術研究や統計作成のために、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるときには、目的外利用を可能とする例もある。このような統計利用が規定されていない場合は、本報告書ですでに述べた通り、「統計」として目的外利用規制の対象外とするか、または上記4による目的外利用と整理して、個人情報を利用することが可能。 例) 東京都個人情報保護条例10条1項4号
⑧ 審議会の意見を聴いて公益上必要があると認めるとき
- 審議会の諮問を経たうえで、実施機関が公益上特に必要があると認めるときには、目的外利用を可能とする例もある 例) 姫路市個人情報保護条例9条6項

(4) 個人情報保護条例の検討－外部提供規制

次に外部提供規制であるが、これは、個人情報を庁外や庁内の機関外に提供することを制限する規制である。当初特定した「利用目的」以外の提供を制限したり、「利用目的」を問わずに一律に個人情報の外部提供を制限したりする規制である。個人情報を提供する際は、この規制を遵守しなければならない。

もっとも提供データが、i) 物や施設の情報のみ、ii) 統計情報、iii) オープンデータの場合は、個人情報ではないので、外部提供規制を検討する必要は原則ない。しかしiv) 非識別加工情報の場合は、自治体内では個人情報のままであることなどから、外部提供する際は条例化が原則必要であろう。

そして提供データが個人情報の場合も、外部提供が一切許されないわけではない。まずは個人情報保護条例の該当条項を確認する。多くの条例では、目的外利用規制と平行に外部提供規制も規定されているが、そうでない場合もあるので、自分の自治体の条例がどのパターンなのか確認する。一般的には、大学等に学術研究目的で提供したり、統計情報作成のために生データを提供したり、他自治体の所掌事務のために相当な提供をする場合には、外部提供が可能であることが多い。

もっとも、庁内での利活用とは異なり、庁外に個人情報を提供する場合は、庁外で具体的にどのように個人情報が取り扱われるかについて、自治体として責任を持てない事態も想定される。学術機関や他自治体への提供であっても適切な契約書を締結する等の措置が必要であろう。また個人情報保護条例上適法であっても、提供先や提供データによっては、住民等のプライバシー権へ特に配慮する必要がある場合もある。PIA(プライバシー影響評価)を実施するなどして、個人情報保護条例遵守のほかに、より丁寧なプライバシー権尊重の姿勢が欠かせないといえる。なお、PIA はマイナンバー以外に対しても実施することができ

る。詳細は筆者 Web 資料等を参照されたい¹⁰。

5. 課題と将来展望

近年、IT 化及びそれに伴う大量データ化を受けて、社会、そして行政の在り方も大きく変容している。自治体職員としても、これまで通りの業務運営だけではなく、現代の社会に合わせた業務運営が求められている。個人情報とはただ大事にしまっておけばよいというのではなく、保護と利活用の両立が求められる。とはいえ、自治体におけるデータ利活用の試みは始まったばかりであり、さまざまな課題があることも事実である。

大きな課題としては、自治体側にメリットを感じにくいことだろう。これは特に、オープンデータや非識別加工情報の課題として挙げられる。情報公開制度とも合わせて、自治体に過負荷が生じることなく、開かれた行政として求められる行政運営ができるよう、制度としてより洗練していく必要がある。もっとも庁内利活用については、この課題は問題にならない。庁内の人手不足や作業量減少という自治体が抱える課題を解決するために、庁内でデータを利活用するのであれば、自治体側にメリットがある。メリットを感じにくい自治体については、庁内利活用から取り組むと良いだろう。

さらに別の課題として、個人情報に対するハードルの高さがある。しかし、ハードルが低い個人情報の利活用形態も存在する。例えば非個人情報の利活用であったり、または個人情報の利活用であっても庁内にとどまる利活用や行政・学術機関等への提供の場合は、比較的複雑な問題が生じないこともある。個人情報保護条例上適法かどうか、住民等に受容される利活用かどうか、プライバシー権に与える影響はどの程度かなどは、個人情報利活用の類型によって異なるので、データの状態や共有範囲をよく検討すれば、この課題は解決できる場合もある。

なお個人情報に対するハードルの高さは、誤解に基づく場合もある。個人情報保護条例を正確に理解することが重要であり、利活用担当部署と例規担当部署の連携や、国によるガイドブックの作成・更新なども重要であろう。筆者としても、公益性のあるデータ利活用を促進していくための取組みを続けたいと考えており、論文や Web 資料の公表等、参考資料を提供していく予定である。この論考が、自治体が個人情報の保護と利活用を両立しながら、自治体の課題を解決するための一助となれば、幸いである。

¹⁰ <http://www.city.himeji.lg.jp/var/rev0/0128/6597/2018813163750.pdf>、
<http://www.miyauchi-law.com/f/180327PIA.pdf>