

個人情報保護法における公的部門の自主的な匿名加工情報の作成及び提供に関する考察

板倉 陽一郎

1. 問題の淵源

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」又は「法」という。）における匿名加工情報制度は、平成27年改正（平成27年法律第65号によるもの）により、「情報通信技術の急速な進展に伴い、新事業・新サービスの創出や国民生活の利便性の向上につながるビッグデータの利活用が進んでおり、その中でも特に利用価値が高いと期待されるパーソナルデータは、積極的に利活用したいというニーズがあり、しかしながら、「パーソナルデータは個人に関する情報であって、その人間の生活パターンや行動が把握できるような履歴や、思想信条のような内申に関するもののように秘匿性の高いものも含まれることから、その取扱いによっては個人の権利利益を侵害することにつながりかねないとの懸念があり、消費者はその取扱いに不安を感じる一方、事業者はそれをどこまで保護すればよいかかわらず、その利活用躊躇する」という状況が発生していたことから、「個人情報とは異なる新たな類型を設け、本人の同意に代わる一定の条件の下、自由に利活用できる環境を整備する」趣旨で設けられた⁽¹⁾。これによって、個人情報取扱

事業者において、法定の加工をし、一定の公表事項をみたくすることで、個人情報の取得後であっても、本人の同意なしに個人情報を当初の目的とは別の目的で利用したり、個人データを第三者提供したりすることができる枠組みが成立した。当然、加工方法は相応に厳格である⁽²⁾。

平成27年改正は、附則において「政府は、施行日までに、新個人情報保護法の規定の趣旨を踏まえ、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第2条第1項に規定する行政機関が保有する同条第2項に規定する個人情報及び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）第2条第1項に規定する独立行政法人等が保有する同条第2項に規定する個人情報（以下この条において『行政機関等保有個人情報』と総称する。）の取扱いに関する規制の在り方について、匿名加工情報（新個人情報保護法第2条第9項に規定する匿名加工情報をいい、行政機関等匿名加工情報（行政機関等保有個人情報を加工して得られる匿名加工情報をいう。以下この項において同じ。）を含む。）の円滑かつ迅速な利用を促進する観点から、行政機関等匿名加工情報の取扱いに対する指導、助言等を統一的かつ横断的に個人情報保護委員会に行わせるこ

(1) 瓜生和久編著『一問一答 平成27年改正個人情報保護法』（商事法務、2015年）39頁（Q23）。

(2) 個人情報取扱事業者における匿名加工情報の取扱いに関するガイドラインとして、「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（仮名加工情報・匿名加工情報編）」（平成28年個人情報保護委員会告示第9号）があり、個人情報保護委員会事務局による補助的な資料として、個人情報保護委員会事務局「個人情報保護委員会事務局レポート：仮名加工情報・匿名加工情報 信頼ある個人情報の利活用に向けて（制度編）及び（事例編）第2版」（2022年3月（2022年5月更新））等がある。

とを含めて検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」(平成27年法律第65号附則第12条第1項)とし、公的部門への匿名加工情報制度の導入が検討事項となっていた。なお、当時、国の行政機関については行政機関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58号、以下、「行政機関個人情報保護法」という。)が、独立行政法人等については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、以下、「独立行政法人等個人情報保護法」という。)が規律していた。地方自治体の機関については、各自治体の個人情報保護条例が規律していた。行政機関個人情報保護法と独立行政法人等個人情報保護法の平成28年改正(平成28年法律第51号によるもの)は、平成27年法律第65号附則第12条第1項を受け、後述する、「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」⁽³⁾での議論を経て、行政機関及び独立行政法人等における匿名加工情報(当時は非識別加工情報)の制度を導入した。その趣旨は、「国や行政機関が保有する個人情報の効果的な利活用が、新たな産業の創出、活力ある経済社会および豊かな国民生活の実現に資するものであることに照らし、国民の権利利益の保護に支障を生じないことを前提として、国の行政機関等が保有する個人情報を、特定の個人を識別することができないようにした『非識別加工情報』として民間事業者に提供する」というものである⁽⁴⁾。制度の趣旨からだけであれば、「国や行政機関が保有する個人情報の効果的

な利活用」についての判断を、行政機関や独立行政法人等自身が行うことが妨げられるものではないはずである。しかしながら、行政機関及び独立行政法人等における非識別加工情報の制度は、行政機関非識別加工情報(当時)を「国の行政機関が民間事業者の提案を受け、審査を経て作成・提供する」という仕組みであるとされ、その趣旨は、「民間のニーズを把握しないままに行政機関非識別加工情報を作成しても、民間のニーズと合致し、利用されないおそれがある。」とされたり(宇賀克也名誉教授)⁽⁶⁾、「行政機関非識別加工情報の作成は、行政機関の長と事業者との間の”一往復半のコミュニケーション”を経た契約関係の必要性が、上乘的に法定されている、このことは、一方で、事業者のニーズに応えとともに公益の実現に資するという実体法的規律として機能するが、他方で、手続の法定という仕組み自体を通じて公正・透明を確保するのに加え、公平・平等という行政機関に課される原則を担保するという手続法的規律として機能すると解される(飯島淳子教授)⁽⁷⁾、とされたりした。事業者ないし民間事業者のニーズが先にあり、民間事業者からの提案は必須であるという理解であり、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の平成28年改正直後には、民間への提案募集を経ない非識別加工情報の作成、提供ということはそもそも想定されずにいたのである⁽⁸⁾。国会審議における政府答弁でも、「今回の法改正、いわゆるビッグデータの活用によりまして、いろいろ御指摘いただ

(3) 同研究会の報告書である「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」(平成28年3月7日)では、「行政機関等においても、匿名加工情報の提供の判断については、請求権的位置付けにはなじまず、行政機関の長等の裁量による仕組みとすることが適当である。」とされており(17頁)、提案審査が必須とされていたわけではない。

(4) 蔦大輔「行政機関個人情報保護法等改正法の概要」NBL1077号(2016年)35-44頁、37頁。

(5) 前掲注(4)・蔦37頁。

(6) 宇賀克也「行政機関個人情報保護法等の改正」ジュリスト1498号(2016年)78-83頁、80頁。

(7) 飯島淳子「新法解説 行政機関個人情報保護法改正—ビッグデータ時代の『スモールスタート』」法学教室434号(2016年)64-69頁、66頁。

(8) 行政機関個人情報保護法等の平成28年改正の、地方自治体の条例への影響を検討した「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」(平成29年5月)も、「提案の審査」が存在することを前提として記述されている(25頁)。

いています新たな産業の創出等々の目的に資するものでありますので、適切な規律のもとに、民間事業者の提案を受けて非識別加工情報を提供する仕組みというふうなことにしているところでございます。したがって、今般の改正の法目的に照らしますと、イノベーションを実現する、こうしたものは、事業活動を担う、そういう意味ではビジネスを行っている民間事業者が利用するものでございますので、そうした意味におきましても、民間事業者の利用であっても非識別加工情報を提供することとしたものでございます。」とされており⁽⁹⁾、そして、平成28年改正法の施行後は、行政機関や独立行政法人等における非識別加工情報の作成は極めて低調であり、ほとんど話題になることもなくなった⁽¹⁰⁾。

こうして、公的部門における非識別加工情報の制度は、ほとんど用いられることのないまま、個人情報保護法は、令和3年改正（令和3年法律第37号による）を迎えることになる。令和3年改正は、個人情報保護法制の一元化を趣旨とするものであり、「個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の3法を統合して1本の法律とするとともに、地方公共団体等における個人情報の取扱いについても統合後の法律の中で全国的な共通ルールを設定し、独立規制機関である個人情

報保護委員会が、我が国全体における個人情報の取扱いを一元的に監督する体制を構築する」ものであ⁽¹¹⁾る。それでは、個人情報取扱事業者の匿名加工情報制度及び、公的部門の非識別加工情報制度にはどのような影響があったのか。変更点は、2点から説明されている。まず、官民の個人情報の定義の統一化（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の「個人情報」の定義では容易照合性ではなく照合性が採用されていた）に伴い、非識別加工情報も非個人情報となったことから、用語を匿名加工情報に統一するとされた⁽¹²⁾。次に、「公的部門における匿名加工情報の提供制度の利用実績が低調である」ことの対応として、①独立行政法人等における手数料設定の自由度の向上（法119条5項）及び②第三者への意見提出の機会付与の廃止がなされ⁽¹³⁾た。要するに、令和3年改正における匿名加工情報制度の変更は、「個人情報」の定義の一元化に伴うものと、利用実績を高めるための若干の改正であり、制度を正面から大きく変更しようとしたものではない。その結果、公的部門における匿名加工情報の作成等に関する現在の条文と、令和3年改正前の、非識別加工情報の作成等に関する条文は、ほとんど変わっていない。本稿が論ずるところの、公的部門が、提案募集によらず、自主的に匿名加工情報

(9) 第190回国会衆議院総務委員会第14号（平成28年4月19日）上村進総務省行政管理局長答弁。

(10) 「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あり方に関する中間とりまとめ」（令和元年6月）3頁において、「平成30年度は、20行政機関及び130独立行政法人等において、提案の募集が実施され（提案の募集対象となった個人情報ファイル数：行政機関286ファイル、独立行政法人等1,733ファイル）、提案募集実施機関に対する提案書の提出事例が複数確認されている。」とされていることが確認できる。また、個人情報保護法の令和3年改正の国会審議において、「行政機関個人情報保護法におきましては、行政機関が事業者からの提案を募集しまして、提案があった場合には、審査を行った上で、一定の個人情報ファイルを構成する保有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した行政機関非識別加工情報を作成し、提供する制度が設けられております。独立行政法人等につきましても、同様の制度がございます。令和2年度の提案募集の対象となった個人情報ファイルにつきましては、行政機関につきまして306件、独立行政法人等につきましては1735件でございます。また、当該制度により提案募集は平成29年度から実施をされておりますが、これまでの実績としましては、独立行政法人住宅金融支援機構が提供を行った1件と承知いたしております。」と答弁されている（第204回国会衆議院内閣委員会総務委員会連合審査会 第1号（令和3年3月24日）福浦裕介個人情報保護委員会事務局長答弁）。なお、提供先は住信SBIネット銀行、人数は約118万人分である（同）。制度の利用は、全く低調であったといつてよい。

(11) 富安泰一郎・中田響編著『一問一答 令和3年改正個人情報保護法』（商事法務，2021年）1頁（Q1）。

(12) 前掲注(11)・富安・中田44頁（Q38）。

(13) 前掲注(11)・富安・中田47頁（Q40）。

を作成及び提供してよいか、という論点は、行政機関個人情報保護法と独立行政法人等個人情報保護法の平成28年改正以降存在していたものであり、令和3年改正によって生じたものではない。いわば埋もれていた論点である。⁽¹⁴⁾

それでは、令和3年改正後に、本論点がクローズアップされたのはなぜか。一つは、個人情報保護委員会が関連する見解を公表したという形式的な理由である。もう一つは、実質的な理由である。近年は、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）が推進されており（例えば、経済財政諮問会議「EBPMアクションプラン2024」（令和6年12月26日））、EBPMの前提には、公的部門の客観的なデータの提供ないし公表が必要である。「経済財政運営と改革の基本方針2025」（令和7年6月13日閣議決定）においても、「EBPM強化や分野横断的な施策の深化のため、行政記録情報を含めたデータの整備や『見える化』について関係府省庁間の連携を強化する。」とされている（第3章・3）。もちろん、公的部門では、令和3年改正がより明確にしたとおり、保有個人情報であっても、利用目的の範囲内であれば外部提供が可能であり（法69条1項）、行政機関等のリスク判断で、加工を経ない保有個人情報の提供ができるのであるから、匿名加工情報制度を利用する必要はないのではないかという疑問は生じよう。しかし、目的内の外部提供の際には、行政機関等の判断で提供先に「個人情報の適切な管理のために必要な措置」（法70条）を求める必要があり、その内容について

も、個別の判断が生じる。これに対して、一定の基準、手続が存在する匿名加工情報の方が、組織の論理として利用しやすいということは理解できる。また、特に医療分野において、いわゆるリアルワールドデータの利活用等が進んだことにより、⁽¹⁵⁾これを、匿名加工情報の形で提供したいというニーズが存在する。もちろん、制度的に実現しようとするものとして次世代医療基盤法（医療分野の研究開発に資するための匿名加工医療情報及び仮名加工医療情報に関する法律（平成29年法律第28号））における匿名加工医療情報の制度や、医療法等の改正による、電子カルテ情報の共有等の取組が存するが、前者は、作成等を行うための認定が必要な上に、行政機関等における匿名加工情報の提案募集に負けず劣らず利用が低調である。⁽¹⁶⁾後者は、未施行である。⁽¹⁷⁾令和3年改正により、医療機関を含むいわゆる規律移行法人については、個人データの取扱いを円滑にすべく、設立主体にかかわらず、基本的には個人情報取扱事業者の義務が適用されることとなったが、匿名加工情報については、行政機関等についての枠組みが適用される。そうすると、例えば国立大学法人の附属病院のリアルワールドデータを利活用しようとしても、前述のように提案募集によらない提供が想定されていないので、むしろ、個人データを提供して利活用するということが、少なくとも匿名加工情報制度を用いる形では困難であるという、本末転倒な結果を招いている。このように、特に医療機関たる規律移行法人において、匿名加工情報を自主的に作成、提供するニーズが存在する。

(14) 令和3年改正以前に、官民横断的な匿名加工情報の流通について検討した貴重な論稿として、黒政敦史「匿名加工されたデータの利活用に向けた課題」情報通信政策研究3巻2号（2020年）171-194頁、同「匿名加工情報および非識別加工情報の運用整理と利活用に関する考察」情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤（EIP）2019-EIP-84巻2号1-8頁。

(15) 例えば、日本製薬工業協会医薬品評価委員会臨床評価部会「医薬品開発でリアルワールドデータの二次利用を促進する政策等への期待」（2024年5月）参照。

(16) 「次世代医療基盤法に基づく認定事業における匿名加工医療情報の利活用実績一覧」（令和7年7月末）によると、認定作成事業者3社を合わせて、提供件数は115件である。

(17) 第218回国会（臨時会）で閉会中審査及び衆議院での修正を経て成立した（医療法等の一部を改正する法律（令和7年法律第87号））。

かくして、公的部門は自主的に匿名加工情報を作成及び提供できるのかという問いは、単に忘れられた論点としての興味のみならず、実務的に重要な論点として存在している。以下では、行政機関等と規律移行法人に分けて、それぞれ、自主的な匿名加工情報の作成及び提供は可能であるかを検討する。

2. 行政機関等における自主的な匿名加工情報の作成及び提供

(1) 前提

関係する概念の定義を確認していく。匿名加工情報は、法2条6項で定義されている。

法2条6項

この法律において「匿名加工情報」とは、次の各号に掲げる個人情報の区分に応じて当該各号に定める措置を講じて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て得られる個人に関する情報であって、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を用いる。

一～二（略）

また行政機関等匿名加工情報は、法60条3項で定義されている（傍線筆者、以下同じ）。

法60条3項

この章において「行政機関等匿名加工情報」とは、次の各号のいずれにも該当する個人情報ファイルを構成する保有個人情報の全部又は一部（これらの一部に行政機関情報公開法第5条に規定する不開示情報（同条第1号に掲げる情報を除き、同条第2号ただし書に規定する情報を含む。以下この項において同じ。）、独立行政法人等情報公開法第5条に規定する不開示情報（同条第1号に掲げる情報を除き、同条第2号ただし書に規定する情報を含む。）又は地方公共団体の情報公開条例

（地方公共団体の機関又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める地方公共団体の条例をいう。以下この章において同じ。）に規定する不開示情報（行政機関情報公開法第5条に規定する不開示情報に相当するものをいう。）が含まれているときは、これらの不開示情報に該当する部分を除く。）を加工して得られる匿名加工情報をいう。

一 第75条第2項各号のいずれかに該当するもの又は同条第3項の規定により同条第一項に規定する個人情報ファイル簿に掲載しないこととされるものでないこと。

二 行政機関情報公開法第3条に規定する行政機関の長、独立行政法人等情報公開法第二条第一項に規定する独立行政法人等、地方公共団体の機関又は地方独立行政法人に対し、当該個人情報ファイルを構成する保有個人情報が記録されている行政文書等の開示の請求（行政機関情報公開法第3条、独立行政法人等情報公開法第3条又は情報公開条例の規定による開示の請求をいう。）があったとしたならば、これらの者が次のいずれかを行うこととなるものであること。

イ 当該行政文書等に記録されている保有個人情報の全部又は一部を開示する旨の決定をすること。

ロ 行政機関情報公開法第13条第1項若しくは第2項、独立行政法人等情報公開法第14条第1項若しくは第2項又は情報公開条例（行政機関情報公開法第13条第1項又は第2項の規定に相当する規定を設けているものに限る。）の規定により意見書の提出の機会を与えること。

三 行政機関等の事務及び事業の適正かつ円滑な運営に支障のない範囲内で、第116条第1項の基準に従い、当該個人情報ファイルを構成する保有個人情報を加工して匿名加工情報を作成することができるものであること。

定義より明らかに、行政機関等匿名加工情報は匿名加工情報の一種である。そして、行政機関等匿名加工情報についての作成及び提供に関する規定は、以下のとおりである。定義規定が切り出されていないのでやや分かりづらいが、概念としては、①匿名加工情報（法2条6項）、②行政機関等匿名加工情報（法60条1項柱書）、③行政機関等匿名加工情報ファイルを構成する行政機関等匿名加工情報（法109条1項）の順に狭くなる。個人情報取扱事業者における、個人情報（法2条1項）・個人データ（法16条3項）・保有個人データ（法16条4項）の区分とは一対一対応しない。②行政機関等匿名加工情報は、元となっている個人情報が「個人情報ファイルを構成する保有個人情報」であることを要件とするもので、作成後の匿名加工情報の状態には依存しないことに注意が必要である。理論上は、データベース等の一部を構成しない、散在情報としての行政機関等匿名加工情報はあり得る。

を当該第三者に提供するとき。

3 第69条の規定にかかわらず、行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために削除情報（保有個人情報に該当するものに限る。）を自ら利用し、又は提供してはならない。

4 (略)

なお、この条項に関して、ガイドライン⁽¹⁸⁾や事務対応ガイド⁽¹⁹⁾には、特段の解説はない。

(2) 作成

匿名加工情報の作成に関しては、個人情報保護委員会事務局は、まず、QA 6-1-1⁽²⁰⁾において、「行政機関等において、仮名加工情報又は行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報を作成することは可能か。」とし、「『仮名加工情報』の作成等（法第41条）の規定は、行政機関等には適用がないことから、仮名加工情報を作成することはできません。行政機関等における仮名加工情報の取扱いに係る義務（法第73条）は、第三者から取得した仮名加工情報の取扱いに係る規定です（第三者から取得した仮名加工情報であっても、他の情報と容易に照合することができる場合、それにより特定の個人を識別することができる場合には個人情報である仮名加工情報に該当し、法第73条の適用はありません。）」⁽¹⁸⁾「また、『匿名加工情報』の作成等（法第43条第1項）の規定についても、行政機関等には適用がなく、そのほかに、行政機関等における、行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報の作成等に関する規定が存在しないことから、行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報を作成することはできません。仮に行

法第109条

行政機関の長等は、この節の規定に従い、行政機関等匿名加工情報（行政機関等匿名加工情報ファイルを構成するものに限る。以下この節において同じ。）を作成することができる。

2 行政機関の長等は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、行政機関等匿名加工情報を提供してはならない。

一 法令に基づく場合（この節の規定に従う場合を含む。）

二 保有個人情報を利用目的のために第三者に提供することができる場合において、当該保有個人情報を加工して作成した行政機関等匿名加工情報

(18) 「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（行政機関等編）」（令和4年個人情報保護委員会告示第1号）。

(19) 個人情報保護委員会事務局「個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）」（令和4年2月（令和7年12月一部改正））。

(20) 個人情報保護委員会事務局「個人情報の保護に関する法律についてのQ & A（行政機関等編）」（令和4年2月（令和7年12月更新））。

政機関等が法第43条の匿名加工情報の加工基準を充足する加工を行ったとしても、当該情報は行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報に該当するものではありません。一方で、第三者から匿名加工情報の提供を受けた場合には、匿名加工情報の取扱いに係る義務が課されます（法第123条各項）。⁽²¹⁾としている。

また、個人情報保護委員会事務局は、QA 6-1-2において、「提案募集によらない行政機関等匿名加工情報の作成、提供は許容されるか。」とし、「行政機関等匿名加工情報の作成については、法第112条の提案を受けた場合に限られるものではありません。行政機関等匿名加工情報を作成することは、作成の元となる保有個人情報の利用に該当し、法令に基づく場合、法第61条で特定された利用目的のために作成する場合又は法第69条2項各号に基づく利用目的以外の目的のために作成する場合が考えられます。⁽²¹⁾」としている。

この点に関し、宇賀克也名誉教授は、「保有個人情報を加工して行政機関等匿名加工情報を作成することは保有個人情報の目的外利用に当たると解されるところ、本法69条1項により、法令に基づく場合を除き、目的外利用は原則として禁止されている。」「本項は、行政機関の長等が、行政機関等匿名加工情報（行政機関等匿名加工情報ファイルを構成するものに限る）を作成する法令上の根拠を与えている。その他、本人の同意があるとき（本法69条2項1号）または、行政機関等が法令の定める所掌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の理由があるとき（同項2号）は、本

人また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ない限り（同条2項柱書ただし書き）、目的外利用としての作成が可能である。」⁽²²⁾としている。

事務局説と宇賀説には差異がある。まず、行政機関等匿名加工情報の作成が、目的内として許されることがあるかどうか、である。事務局説はこれがあり得るとし、宇賀説はあり得ない（常に目的外利用となる）とする。また、宇賀説は、「この節の規定に従い」行政機関等匿名加工情報を作成すること自体が、法69条1項の「法令に基づく場合」であると解するようだが、事務局説は「法第112条の提案を受けた場合」（＝「この節の規定に従う場合」とは別に法69条1項の「法令に基づく場合」を想定している。

前段について、行政機関等匿名加工情報の作成が、常に、行政機関等における保有個人情報の利用目的に含まれないとするのは、理由がないことであろう。事務局説の方に分があるように思われる。しかしながら、その場合、「行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報」の作成は許されないとする事務局の見解と矛盾するように思われる。すなわち、保有個人情報の利用目的として、「行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報」の作成が含まれないという理由がなくなるのである。この点、事務局説は、「行政機関等における、行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報の作成等に関する規定が存在しないことから」ということを理由にするのであるが、事務局説は、行政機関等匿名加工情報の作成等に関する規定であるところの個人情報保護法109条1項以外の場面である、目的内の利用を根

(21) その後に、「また、行政機関等匿名加工情報を作成したときは、法第117条に基づき、同条各号に掲げる事項を個人情報ファイル簿に記載する必要があるところ、この場合、当該行政機関等匿名加工情報について、法第118条の提案を受けることが考えられます。」「この点、地方公共団体の機関は法第119条第4項に基づき、地方独立行政法人は同条第8項に基づき、それぞれ手数料を定める必要が生じ得ることに御留意ください。」としているが、本稿の議論には特段影響しない。

(22) 宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、2021年）675頁。なお、令和3年改正以前の版である、宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 第6版』（有斐閣、2018年）589頁は行政機関個人情報保護法について、条文番号以外は全く同様の解説を行っている。

拠に、行政機関等匿名加工情報の作成を認めるのであるから、「行政機関等における、行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報の作成等に関する規定が存在しない」ということは、保有個人情報の利用目的の範囲内において、「行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報」の作成を認めない根拠にはならないと考えられる。

そうすると、行政機関等匿名加工情報の自主的な作成は、元となる保有個人情報の利用目的に含まれる場合にはこれが許され、「行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報」（なお、QAでは正確に書かれていないが、行政機関等匿名加工情報ファイルを構成しない、行政機関等匿名加工情報も同様である）の自主的な作成についても、元となる保有個人情報の利用目的に含まれる場合にはこれが許されると解するほかないであろう。

なお、後段については、宇賀説は、69条1項の「法令に基づく場合」にも、「この節の規定に従い」行政機関等匿名加工情報を作成することが含まれると考えるが、事務局説は、69条1項の「法令に基づく場合」には、「この節の規定に従い」行政機関等匿名加工情報を作成することは含まれないと考える。この差異は、結論には影響しないが、法109条2項1号を確認規定と解するか、創設規定と解するかの解釈に影響する。すなわち、宇賀説は、「法令に基づく場合」には、個人情報保護法自体に基づく場合を含むと考えるが、事務局説は、「法令に基づく場合」には、通常、個人情報保護法自体に基づく場合は含まないが、法109条2項1号は特別にこれを認めたものと読むものといえる。これは、提供についての解釈に影響してくる。

(3) 提供

個人情報保護委員会事務局が、QA 6-1-2において、「提案募集によらない行政機関等匿名加工情

報の作成、提供は許容されるか。」との問いを立てていることは前述した。そして、提供に関しては、「その上で、作成した行政機関等匿名加工情報は個人情報に該当しないところ、その提供については法第109条第2項各号に該当する場合に限定されま

す。」「なお、行政機関の長等は、行政機関等匿名加工情報を作成する場合には、法第116条及び規則第62条で定める基準に基づく必要があるほか、法第121条第1項に基づきその作成に用いられた個人情報に係る本人を識別するために他の情報と照合することが禁止され、同条第2項に基づき行政機関等匿名加工情報等の漏えいを防止するために必要なものとして規則第65条で定める基準に従い、適切な管理のために必要な措置を講じなければならないことに留意する必要があります。」としている。また、立案担当者解説では、「公的部門で作成した匿名加工情報の外部への提供については、公的部門が有するデータの公平かつ適正な提供を担保するという現行制度の趣旨を引き継ぎ、改正後においても、原則として提案公募手続に拠ることとしています。具体的には、①提案公募手続に拠る場合、②法令に基づく場合、③加工元情報の目的内提供に該当する場合に限り、匿名加工情報の外部への提供を可能としています。」(第109条第2項)⁽²³⁾

宇賀克也名誉教授は、109条2項の趣旨について、「行政機関等匿名加工情報は、個人情報ではないものとして位置付けられたので、個人情報の目的外提供禁止原則は適用されない」が、行政機関等匿名加工情報は、提供先で加工元の保有個人情報の利用目的に拘束されないし、特定の個人の識別や保有個人情報の復元が不可能ではないところ、「行政機関等に対する国民の信頼を確保し、個人の権利利益を保護するため」設けられているとしている。⁽²⁴⁾

いずれにせよ、行政機関等匿名加工情報の自主的な提供は、「保有個人情報を利用目的のために第三

(23) 前掲注(11)・富安・中田47頁(Q40)。

(24) 前掲注(22)・宇賀『新』675-676頁。

者に提供することができる場合において、当該保有個人情報を加工して作成した行政機関等匿名加工情報を当該第三者に提供するとき。」（法109条2項2号）に許されている。また、「行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報」の自主的な提供は、法123条2項により、所定の公表等を行うことにより許されると解することになる。宇賀克也名誉教授は、法123条1項の解説において、本項の匿名加工情報は、「行政機関等が作成した匿名加工情報ではなく、行政機関等が民間事業者等から取得した匿名加工情報を意味する。」⁽²⁵⁾としているが、条文上はそのような限定はなく、行政機関等が作成した匿名加工情報について法123条が適用されない理由はないであろう。

3. 規律移行法人における自主的な匿名加工情報の作成及び提供

(1) 作成

規律移行法人に関してはどうか。規律移行法人の利用目的の規制には第5章ではなく第4章が適用されるため、「法第61条で特定された利用目的のために作成する場合」（QA 6-1-2）に直接該当する場面は存在しない（「法61条」の適用がない）。それでも、自主的な匿名加工情報の作成が許されるか。この点、規律移行法人に関しては、利用目的の特定は法17条1項で行われる。法61条との差異は、「法令の定める所掌事務又は業務を遂行するため必要な場合」かどうかであるが、少なくとも、これを満たす限りにおいて、利用目的の範囲内で匿名加工情報（行政機関等匿名加工情報に限らない）を作成することが認められない理由はないであろう。規律移行法人には「法令の定める所掌事務又は業務」が観念できるのであって、「法令の定める所掌事務又は業

務を遂行するため必要な場合」であり、かつ、法17条1項で特定された利用目的のために作成することが求められる、ということになる。

(2) 提供

規律移行法人において、「行政機関等匿名加工情報ではない匿名加工情報」の自主的な提供は、行政機関等と同様、法123条2項により、所定の公表等を行うことにより許されると解される。同項の匿名加工情報を、民間事業者等から取得した匿名加工情報に限定する理由がない点は前述した。

問題は、行政機関等匿名加工情報である。法109条2項2号は、「保有個人情報を利用目的のために第三者に提供することができる場合において」としており、これは、明らかに、保有個人情報の目的内外提供が許される場合を想定した規定である。したがって、単純に利用目的の範囲内だからといって、規律移行法人に同規定が適用されるとするのは適切ではない。他方、規律移行法人については、個人データの第三者提供をオプトアウトで行うことが認められている（法27条2項）。この場合、本人の同意を経ずとも、個人情報保護委員会への届出及び一定の事項を容易に知り得る状態に置くことによって、個人データの第三者提供が認められる。「第三者への提供を利用目的とすること」も法27条2項2号で要件の一つである。このような場合には、保有個人情報たる個人データは、「利用目的のために第三者に提供することができる」（個人データでない保有個人情報は当然に可能）のであるから、自主的な提供を許してよいものと考えられる。この場合、事後的にオプトアウトを設定することは基本的に困難である。⁽²⁶⁾

(25) 前掲注(22)・宇賀『新』712頁。

(26) 「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）」（平成28年個人情報保護委員会告示第6号）3-6-2-1（※5）は「法第17条第1項の規定により特定された当初の利用目的に、個人情報の第三者提供に関する事項が含まれていない場合は、第三者提供を行うと目的外利用となるため、オプトアウトによる第三者提供を行うことはできない。」とする。

4. 結論

以上を整理すると、公的部門における自主的な匿名加工情報の作成及び提供について、行政機関等は、元となる保有個人情報の利用目的の範囲内で、行政機関等匿名加工情報の作成及び提供が可能であり、行政機関等匿名加工情報でない匿名加工情報についても、元となる保有個人情報の利用目的の範囲内で作成が可能、法123条2項に従って提供も可能である。規律移行法人は、利用目的の範囲内で、かつ、「法令の定める所掌事務又は業務を遂行するため必要な場合」であれば、行政機関等匿名加工情報を含む匿名加工情報の作成が可能であり、行政機関等匿名加工情報でない匿名加工情報については法123条2項に従って、行政機関等匿名加工情報については、法27条2項のオプトアウトの方法により、提供が可能である。

公的部門の自主的な匿名加工情報の作成及び提供については、議論が乏しく、行政機関等や規律移行法人が選択できるスキームとしての安定性も欠いていた。いわゆる3年ごと見直しの議論でも、全く触れられていない。⁽²⁷⁾しかしながら、本稿が検討したとおり、適法に運用可能なスキームなのであって、個人情報保護委員会等からの適切な情報提供によって活用される。かつての非識別加工情報制度の利用の低調について反省があるのであれば、本スキームの運用についての積極的な励行が是非とも望まれるところである。

※本稿は、筆者による情報ネットワーク法学会第24回研究大会（2024年12月14・15日）個別報告「公的部門における自主的な匿名加工情報の作成及び提供に関する考察」を発展させたものである。

※本研究はJSPS 科研費22K18255, 24K00211, 公益財団法人セコム科学技術振興財団「サイバーフィ

ジカル空間に顕在する「悪」とAIの「悪」に関する立法課題と対応するガバナンスシステムの研究」の助成を受けたものである。

以上

(27) 個人情報保護委員会「個人情報保護法の制度的課題に対する考え方について」（令和7年3月5日）。