

情報保護評価サブワーキンググループ 第1回議事録

内閣官房社会保障改革担当室

内閣官房情報通信技術（IT）担当室

第1回 情報保護評価サブワーキンググループ

日 時：平成 23 年 8 月 8 日（月）14:00～16:00

場 所：中央合同庁舎 4 号館 共用 1208 特別会議室

【出席者】

宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授
大谷 和子 株式会社日本総合研究所法務部長
新保 史生 慶應義塾大学総合政策学部准教授
玉井 哲雄 東京大学大学院総合文化研究科教授
宮内 宏 弁護士

峰崎 直樹 内閣官房参与
中村 秀一 内閣官房社会保障改革担当室長
向井 治紀 内閣官房内閣審議官
奈良 俊哉 内閣官房副長官補付参事官
篠原 俊博 内閣官房社会保障改革担当室参事官
阿部 知明 内閣官房社会保障改革担当室参事官
古橋 浩史 内閣官房社会保障改革担当室参事官
井上 知義 内閣官房情報通信技術担当室参事官
中村 裕一郎 内閣官房社会保障改革担当室企画官
水町 雅子 内閣官房社会保障改革担当室参事官補佐

【議事次第】

1. 開 会
2. 議 題
 - (1) 諸外国のプライバシー影響評価について
 - (2) 情報保護評価に関する論点について
3. 閉 会

【配布資料】

- 資料 1-1：社会保障・税番号大綱（抄）
資料 1-2：情報保護評価サブワーキンググループの開催について

資料 1 - 3 : 情報保護評価サブワーキンググループ検討スケジュール (案)

資料 2 : 諸外国におけるプライバシー影響評価 (PIA) の概略

資料 3 : 情報保護評価に関する論点

参考資料 1 : 諸外国における PIA の目的・役割

参考資料 2 : 諸外国における PIA について

参考資料 3 : 情報保護評価の対象となりうる機関及びそのシステム

参考資料 4 : 情報保護評価の実施枠組み(案)

参考資料 5 : パブリックコメント制度の概要

参考資料 6 : 環境影響評価手続の流れ

参考資料 7 : 諸外国における PIA 要否等判断基準

配布資料 : 社会保障・税番号大綱

【議事内容】

(水町補佐)

それでは、定刻となりましたので、ただいまから「情報保護評価サブワーキンググループ」の第1回会合を開催いたします。本サブワーキンググループの開催に当たり、峰崎内閣官房参与からごあいさつをいただきます。

(峰崎参与)

御紹介いただきました内閣官房参与の峰崎でございます。本当に本日はこんなに暑い中、そして第1回の情報保護評価サブワーキンググループの会合に当たりまして、御参加いただきありがとうございます。

御存じだと思いますが、6月30日でございますけれども、社会保障・税番号大綱が政府与党で決定いたしました。これは消費税の引き上げを含んだもっと大きい大変論議を呼んだところと同時に決定をいたしました。この番号大綱はまさに画期的な大綱ができたと思っております。大綱につきましては、ちょうど今パブリックコメントにかけておまして、7月7日からかけましたので、ほぼ大体終わりました。これからまた集約をしていかなければいけないと思っております。

今日お集まりをいただきましたサブワーキンググループの親ワーキンググループに当たります個人情報保護ワーキンググループ、宇賀先生、大谷先生、新保先生にはそれにも参加をさせていただいておったわけでございますが、その中で番号に関わる個人情報保護方策の1つとして、情報保護評価の実施を御議論いただき、この大綱の中に明記しました。

また、情報保護評価というのは情報連携基盤等のシステムを開発する前に実施をしなければいけないということで、本来、情報保護評価を行うことになる第三者機関、これは設置をうたっているわけでありますが、その性格づけがまだ確実に明確にしておきませんので、いわゆる第三者機関の設置に先立ちまして、このワーキンググループを設置し、情報保護評価の検討を大綱で定めております。さらに、この大綱でお示ししましたスケジュール、いよいよ2014年、平成26年6月には番号の交付、そして平成27年、西暦で言いますと2015年1月から実施を進めていこうということで、マイナンバーという名称も決まりました。是非本サブワーキンググループにおける検討も、このスケジュールに合わせて進めていくことが必要になっております。

座長及び一部の委員の方々には先ほども申し上げましたけれども、親ワーキンググループの方でも大変御苦勞いただいているわけでございます。また、新しく玉井先生や宮内先生にも入っていただきました。本当にお忙しいと思いますが、是非本サブワーキンググループにおける議論においても、活発な意見が行われまして、よりよい情報評価のシステムがつくられるように、是非よろしくお願ひしたいと思います。

なお、本来なら最後までいなければいけないのですが、どうしても少し早く出なければなりません。そのことはおわびを申し上げながら、私の方からのごあいさつにさせていた

できます。どうぞよろしくお願いいたします。

(水町補佐)

続きまして、本サブワーキンググループの座長及び座長代理について御報告いたします。座長及び座長代理につきましては、峰崎内閣官房参与の指名により選出することになっております。座長は東京大学大学院法学政治学研究科の宇賀克也教授に、座長代理は東京大学大学院総合文化研究科の玉井哲雄教授にそれぞれお願いし、既に御了承いただいております。それでは、宇賀座長よりごあいさつをお願いいたします。

(宇賀座長)

御指名によりまして座長を務めさせていただきます、東京大学の宇賀でございます。よろしくお願いいたします。この情報保護評価は、共通番号に係る個人情報施策の要の部分なすと考えております。非常に重要な任務だと認識しております。充実したガイドラインができるように微力を尽くしたいと思いますので、皆様の御協力を是非よろしくお願いいたします。

(水町補佐)

ありがとうございました。議事に入る前に、本サブワーキンググループの委員に御就任いただいた皆様を本来御紹介すべきところですが、時間の関係上、資料1-2の名簿の配付により代えさせていただきます。配付資料の確認につきましても割愛させていただきますが、不備等ございましたら事務局までお知らせいただければと思います。

また、本サブワーキンググループにおける検討状況につきましては、原則公開としており、会議資料及び発言要旨等につきましては、ウェブサイト上に速やかに掲載したいと考えております。

それでは、宇賀座長、本日の議事進行をよろしくお願いいたします。

(宇賀座長)

それでは、議論に入りたいと思います。本日の議題は、まず事務局から配付資料1の本サブワーキンググループの検討スケジュール案、資料2の諸外国におけるプライバシー影響評価の概略、資料3の情報保護評価に関する論点について説明していただき、その後、各論点についての議論をしていきたいと考えております。

それでは、まず社会保障改革担当室の水町補佐、よろしくお願いいたします。

(水町補佐)

では、資料1-3をごらんいただければと思います。資料1-3にございますのは検討スケジュール案でございますが、第1回サブワーキンググループが本日8月8日に開催さ

れておりまして、第2回が9月7日、第3回が9月30日、第4回が11月、第5回が12月で、第5回に中間とりまとめを行った上で、12月から来年1月ごろにかけて情報保護評価の義務づけ対象機関である行政機関及び関係機関向け情報保護評価ガイドラインの策定を予定しております。24年以降につきましては、1月、2月、3月にそれぞれ1回ずつ、非義務づけ対象者である地方公共団体及び民間事業者向けガイドラインについて御議論いただいた上で、4月ごろにそれぞれのガイドラインを策定することを予定しております。

続きまして、諸外国におけるプライバシー影響評価（PIA）の概略について御説明差し上げます。資料2をごらんいただければと思いますが、資料2はあくまでPIAについての概略を記載したものでございまして、詳しくは参考資料2の表をごらんいただければと思います。

こちらに記載してありますのはアメリカ、オーストラリア、イギリス、カナダ、そしてカナダの州のうちのブリティッシュコロンビア州と、アルバータ州について記載しております。法律上の根拠についてですが、国レベルで法律上の根拠を設けている国はアメリカのみとなっております。ただし、州レベルですとブリティッシュコロンビア州及びアルバータ州ともに法律の根拠がございます。オーストラリア、イギリス、カナダ連邦等につきましても、法律上の根拠はないものの、行政機関の実施義務は定められております。

PIAの対象ですけれども、こちらにつきましては各国ともさほど差異は見られません。プログラム、システム、アプリケーションといったものはすべて対象となっております。システム改修につきましても各国とも対象とされております。違いといたしましては、アメリカは規則が対象となる旨を記載しておりますが、規則ですとか法令ですとか、こういったものも対象としている国がございます。また、電子情報システムだけではなくて、紙ベースのマニュアル処理、手続につきましても対象としている国がございます。

実施機関ですが、各国ともシステムの開発・改修を行う行政機関が実施機関となっております。

承認方法につきましては、後ほど御説明差し上げたいと思います。

公開につきましては、各国とも原則公開または要約、部分公開とされております。ただし、セキュリティ上の懸念や機密情報の暴露等、非公開事由が定められております。

全体フローにつきましては、参考資料2の3ページ目以降をごらんいただければと思いますが、各国ともPIAが必要かどうかを最初に判断いたします。このPIAの要否の判断に当たりましてそれぞれ特徴がございますが、アメリカ、オーストラリア、ブリティッシュコロンビア州ではしきい値評価（PTA）を実施しております。このPTAは5～20問程度の簡単な質問票に答えることで、PTAの評価報告書を作成し、それによってPIAが必要かどうかを判断するという手続でございます。

イギリスですとPIAが必要かに当たってスクリーニング判断を実施いたします。こちらのスクリーニング判断を行うことでPIAが不要かどうか、更に必要な場合にはスモールス

ケール PIA で足りるのか、それともフルスケール PIA が必要なのかについて判断することとなっております。カナダでは、原則的には個人情報を取り扱うシステムかどうかで PIA が必要か判断するものの、そのほか 10 問程度の質問に答えることで PIA が必要かどうか判断されているようでございます。以上、簡単ではございますが、諸外国における PIA の御説明とさせていただければと思います。

続きまして、資料 3 をごらんください。こちらは情報保護評価に関する論点について記載しております。まず第 1 は、本サブワーキンググループにおける検討の視点でございます。最初の○では情報保護評価とは何かというのを簡単に記載しておりまして、情報保護評価とは「番号」に係る個人情報適切に取り扱われるかを確認するために行うもので、諸外国で採用されているプライバシー影響評価（PIA）に相当するものであるとしております。

次の○は、PIA の簡単な御説明となっております。PIA とは一般的に情報システムの導入等に当たり、プライバシーへ及ぼす影響を事前に評価し、その保護のための措置を講じる仕組みを言う。実施時期としてはプライバシーへ及ぼす影響に大幅な手戻りなく対応できるようにするため、システム設計の変更が可能であるシステム開発前が適当と考えられている。具体的な実施方法としては、個人情報の収集目的や収集方法、利用方法、管理方法などを検討し、そのシステムがプライバシーに配慮した設計となっているか確認するなどの方法がとられている旨を記載しております。

これらを踏まえまして、本サブワーキンググループでは諸外国の PIA や、我が国における環境影響評価制度等を踏まえまして、情報保護評価の実施枠組みを検討し、ガイドラインを作成することとするとしております。

続きまして、第 2 の情報保護評価の目的ですが、こちらにつきましては参考資料 1 に諸外国における PIA の目的、役割について簡単に記載をしております。各国ではさまざまな役割、目的が書かれておりまして、その表現ぶりも異なっているのですが、これらを要約しますと資料 3 の第 2 に記載した 3 つの点になるのではないかと考えられます。

具体的には①といたしまして、プライバシーに対する影響やリスクについて分析を行い、かかる影響やリスクを軽減するための合理的措置を講じること。

②といたしまして、情報保有機関における「番号」に係る個人情報の取扱いやシステムに対する透明性を増し、情報保有機関がどのような情報を収集するのか、なぜ情報を収集するのか、どのように情報を使用するのか、どのように安全に格納するのかについて、国民に対しわかりやすい説明を行うこと。こちらにつきましては説明責任や情報公開の一環ととらえられるのではないかと考えられます。

③は①と②を混合したようなものではございますが、情報保有機関がシステムのライフサイクル、初めから終わりまでの全体を通じてプライバシーに配慮した設計を行ったことを、国民に対し示すこととしております。

2 ページの第 3、実施の枠組みに関する論点に移りたいと思います。情報保護評価のフ

ローとしては、①システムを開発・改修する行政機関・関係機関にて、情報保護評価を実施し、報告書を作成する。その上で②といたしまして、第三者機関による承認を受ける。③報告書を公開するというフローが考えられます。このうち②の第三者機関による承認の点につきましては、諸外国では第三者機関による承認が行われない例が多くなっております。具体的に申しますとオーストラリア、イギリスでは第三者機関が定めるガイドライン等には、承認プロセスは特段定められておりませんので、実施機関内の任意の判断で承認プロセスを定めているものと思われまます。

また、アメリカですと実施機関内のレビュー官による承認を受けた後に、予算当局の方に提出し、予算措置の判断材料とされているようでございます。

カナダのブリティッシュコロンビア州及びアルバータ州では、第三者機関によるレビューを受けるものとされております。ただし、このアルバータ州のレビューは、「レビュー」または「受領、アクセプト」という用語を使ってはおりますが、実質上は受領する前に第三者機関が追加の資料提出や質問を実施機関に対して行うことができ、それに十分に答えない場合は第三者機関の方で未受領とできるとされておりますので、日本における行政申請の旧来の受理概念に類似するものが採用されているのではないかと考えられます。そのため、レビューないし受領という言葉は使っておりますが、実質的には承認に近いものが行われているのではないかと考えられます。

続きましてカナダ連邦ですが、カナダ連邦では実施機関内の責任者による承認を受けた後に、第三者機関への提出がなされます。更に財務委員会に提出を行うのですが、この財務委員会は予算当局としての財務委員会ではなく、プライバシー法上の義務である個人情報バンクを所管する財務委員会あてに提出を行うものでございます。こちらの財務委員会ではPIAの義務的要件の履行、手続面について確認を行うものとされております。

実施機関内のみで情報保護評価プロセスが完結するとすると、情報保護評価の実施自体や報告書の質の担保が難しい場合があり得るのではないかと考えられますので、日本では第三者機関が情報保護評価の報告書を承認することとされております。ただし、第三者機関による情報保護評価の承認が第三者機関の一般的な調査権限、監督権限と衝突しないか整理する必要があるのではないかと考えられます。

続きまして、3ページ目2の情報保護評価の対象システムについてでございますが、こちらについては参考資料3をごらんいただければと思います。参考資料3では右側に対象となり得るシステム、左側に対象となり得る機関、そして2枚目以下に個々のシステムの概要についてまとめた表となっております。こちらにつきましては、まず右側の対象となり得るシステムから御説明したいと思います。

対象となり得るシステムといたしましては、まず情報連携基盤等がございます。その周りに情報連携基盤等を接続システムがございます。そして更にその外側には情報連携基盤と接続は行わないものの、番号に係る個人情報を保有するシステム、例えば給与管理システムなどがございます。

続きまして、左側の対象となり得る機関ですが、こちらにつきましては行政機関及び関係機関が情報保護評価の実施を義務づけられている機関となっており、地方公共団体及び民間事業者につきましては非義務づけ対象機関ではございますが、関係機関の定義が未整理でございまして、関係機関と民間事業者が完全に現段階では確定しておりませんので、こちらの左側の表では非義務づけ対象者である地方公共団体及び民間事業者についても、すべて含んだ形となっております。そのため、こちらに記載された団体がすべて情報保護評価の義務づけ対象となるものではございません。

対象となり得る機関といたしましては、1の番号制度情報システムでは情報連携基盤、マイポータルの運営機関がございまして、そして「番号」生成機関も対象となり得る機関と考えられます。

2の社会保障分野では、行政機関及び独立行政法人、地方公共団体のほかに日本年金機構以下さまざまな機関がございまして、それぞれ団体数の多いものが増えております。

3の税務分野では国税庁、地方公共団体のほかに、公務員給与システムを保有する行政機関・関係機関、法定調書提出義務者が対象となり得る機関でございまして。

2枚目以降につきましては、この左側の対象となり得る機関が保有するシステムのうち、番号に係る個人情報を取り扱われると思われるシステムについて、概要をまとめた表となっております。個々のシステムについて保有する個人情報の種類や対象数、外部提供先、システムの規模等を記載しております。ただし、これらは例示でございまして、ここに記載されたもので、すべて番号に係る個人情報を取り扱うシステムが網羅されているものではございません。

資料3に戻っていただければと思います。参考資料3のとおり、番号に係る個人情報を取り扱うシステムというのは非常に多数ございますので、情報保護評価の対象を番号に係る個人情報を取り扱う行政機関及び関係機関のすべてのシステムとする場合、非常に多数のシステムが対象となる可能性がございます。ですので、これを踏まえまして番号に係る個人情報の保護を図りつつも、第三者機関が精査可能な仕組みとするためには、どのような仕組みが考えられるかというのを論点として挙げさせていただいております。その際に考慮すべきポイントといたしましては、例えばプライバシーに対する影響度に応じて第三者機関の承認対象を変更する。審査方法を変更する。第三者機関以外の第三者の目が届くようにすることなどが考えられますが、具体的な仕組みの例として以下の2案を記載しております。

参考資料4では、こちらの資料3に記載しております案①と案②について、フロー図としたものです。案①はプライバシーに対する影響度に応じて、第三者機関の承認対象を変更する案でございまして、プライバシーに対する影響度が軽微なシステムについては、情報保護評価の対象外とするか、またはしきい値評価のみの実施とする。そして、影響度が通常程度のシステムについては、行政機関または関係機関にて評価を実施した後、第三者機関にて承認対象を抽出するサンプリングチェックを行うこととしてはどうかとしておりま

す。影響度の高いシステムにつきましては、行政機関または関係機関にて評価を実施した後、第三者機関にて全件を承認対象としております。

この案につきまして諸外国の例を見てみますと、そもそも諸外国では第三者機関による承認が行われない例が多いために、影響度に応じて承認対象を変更している例は見当たりません。ただし、PIA 全件についてではなく、任意の PIA についてのみ助言、レビューを行っている第三者機関もあることから、第三者機関側でレビュー対象を選択する場合もあるものと推測されます。

次に案②でございますが、こちらは国民に広く意見を伺い、更に影響度に応じて第三者機関の審査方法を変更する案でございます。影響度が軽微なシステムにつきましては案①同様に、対象外またはしきい値評価のみの実施としております。影響度が通常システムにつきましては、行政機関または関係機関に評価を実施するところまでは案①と同じですが、その後、パブリックコメントに付し、国民の意見を反映した上で、更に第三者機関にて前件承認対象といたします。しかし、第三者機関で行われる審査は手続面審査のみとしております。そして影響度が高いシステムにつきましてはパブリックコメントに付した後に、全件を第三者機関にて内容面審査及び手続面審査双方を行うものとしております。

案①との違いといたしましては、案①ですと影響度が通常程度のシステムにつきましては、第三者機関の承認はサンプリングチェックとなっておりますため、第三者の目が全件に入らないこととなります。それに対し案②ですと、全件パブリックコメントに付しますので、国民の目が入る。そして第三者機関による承認も手続面審査ではありますが、全件を対象としているため、全件につきまして第三者の目が入るといった案となっております。

手続面審査のみを行うという点は、諸外国の例ですとカナダ連邦の財務委員会における手続面審査が参考になるのではないかと思います。また、パブリックコメントの点につきまして諸外国の例を見てみますと、諸外国では PIA の実施に当たりパブリックコメント等の措置を講じている例は見当たりません。しかし、参考資料 1 にございますとおり、各国とも PIA の役割としてプライバシーに対する考え方を国民、消費者等へ説明することを重視しており、特定の事業、プロジェクトによってプライバシーに対する悪影響を受ける可能性のある組織や個人等を、さまざまなステークホルダーの意見を聴取することを通してリスク分析値を多角化するよう推奨されております。

この点を踏まえますと、情報保護評価をパブリックコメントに付し、広く意見を伺うことは情報保護評価の趣旨にも合致するものと考えられます。また、日本における環境影響評価制度でも地域の情報を熟知している住民、また、住民に限らず意見を有する者、さらには地方公共団体の意見を聞く手続を取り入れております。

具体的には参考資料 6 をごらんいただければと思います。こちらは環境影響評価手続の流れについての図となっておりますが、環境影響評価制度では、まず対象事業の決定をいたします。その後、アセスメント方法を決定し、この段階で国民及び地方公共団体の意見を聴取いたします。そしてアセスメントを実施した後、アセスメント結果について意見を

聞く手続を設けておまして、国民と地方公共団体から意見を聴取いたします。それを受けてアセスメント結果を事業へ反映していくという流れになっております。

資料3に戻っていただければと思います。今、御紹介いたしましたのは案①と案②の2案でございましたが、案①と案②を組み合わせ、案①にパブリックコメント手続を盛り込むことも考えられるのではないかと考えられます。

最後の○ですが、このような枠組みとする場合に影響度の大小を分類する基準をどのようにすべきかという論点がございます。例えば情報連携基盤との接続の有無、取り扱う番号に係る個人情報の量、種類、主体数。1組織内利用のみにとどまるか、外部組織への提供を行うか、収集目的が明確か、使用技術がプライバシー信頼性が高いものかどうかなどの基準が考えられるのではないかと考えられます。

具体的に諸外国でどのような判断基準を用いてPIAの要否を決定しているかにつきましては、参考資料7に詳細な記述をしておりますが、資料3の方で各国について要約を記載しております。アメリカですと情報の主体が職員なのか委託先なのか一般大衆なのか。情報の内容は何か。ほかのシステムと接続または共有するか。収集目的は明確か。収集権限は明確かなどの基準を設けております。オーストラリアですと情報の内容、目的、法的根拠、情報の性質・機微性など。イギリスはRFIDやICカード、バイオメトリクスなどについて検討しておりますが、使用技術や目的、識別子、認証要件、情報量、情報の主体数、連結など。カナダでは機微性、同意取得、通知、情報源などを基準としております。

続きまして3の情報保護評価の実施・承認の義務づけ強化についてですが、情報保護評価が未実施・未承認の場合は、情報連携基盤への接続を不可とする権限を第三者機関に付与してはどうかとしております。

4の公表についてですが、公表を義務づけることとしてはどうか。ただし、報告書全文を公表することでシステムセキュリティへのリスクとなり得る場合も考えられることから、全文公表か要約公表かについては、行政機関または関係機関の裁量とすることとしてはどうかとしております。諸外国の例につきましては、参考資料2の公開及び非公開事由欄を適宜御参照いただければと思います。

続きまして、第4のガイドライン作成に関する論点です。最初の○ですが、情報保護評価ガイドラインには①といたしまして、以上のような情報保護評価の実施の仕組み自体を記述し、その後、②といたしまして情報保護評価報告書の記載様式を記述してはどうかとしております。

2つ目の○は質問票のようなもの、例えば個々の質問に答えていくことで、報告書が完成するような記載様式が考えられるのではないかと考えられます。また、その質問票作成に当たっての資料といたしましては、諸外国で実際に用いられております質問票や、金融機関向けのPIAのISO規格でございますISO22307を踏まえることとしてはどうかとしております。

最後に第5、地方公共団体における情報保護評価に関する論点でございますが、大綱で

は行政機関及び関係機関が情報保護評価の義務づけ対象機関となっておりまして、地方公共団体及び民間事業者については特段義務づけること等は記載されておりませんが、地方公共団体における情報保護評価については、どのように考えるべきかを論点としております。以上でございます。

(宇賀座長)

ありがとうございました。では、早速個々の論点に入っていきたいと思います。資料3「情報保護評価に関する論点」の第1、本サブワーキンググループにおける検討の視点及び第2、情報保護評価の目的について皆様から御意見をお伺いしたいと思います。御意見のある方は挙手をお願いします。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

慶応大学の新保です。どうぞよろしくお願ひいたします。個別の論点に入る前に、この情報保護評価を行う必要性について意見を述べてもよろしいでしょうか。

今般、番号法に基づく番号制度の構築に当たって、情報保護評価を行うことを目的として本ワーキンググループが設置されたわけですが、まず初めに、なぜこの情報保護評価の実施が必要なのか。並びに、なぜこのサブワーキンググループでこの仕組みを検討しなければならないのかということについて、確認をしておきたいと思います。情報保護評価の実施の必要性は、番号に係る個人情報の取扱いに関して、国民のプライバシーなど個人の権利利益に与える影響が大きいことが当初から想定されているわけでありますので、そのリスクを事前に評価することが第一義の目的であります。

並びに番号制度を運用するための行政情報システムは、非常に大規模なシステムの構築を伴うため、個人のプライバシー保護及び個人情報の適正な取扱いと保護に関して、適切な措置が講じられているかどうかを事前に確認することによって、事後的に例えば個人情報の取扱方法や安全管理措置が適切ではないという点が明らかになって、情報システムの大規模な仕様変更がなされることを防ぐことによって、情報システム構築に当たっての不要な財政支出を防ぐということも目的としてあるわけです。

つまり、個人の権利利益保護という観点だけではなくて、事後的に大規模な仕様変更が行われることによって不要な財政支出を防ぐということも、情報保護評価を実施する目的の一つであることを、確認しておくべきであると考えます。

続いて、なぜこのサブワーキンググループで検討を行うかという点については、大綱のとりまとめに当たって検討がなされてきた委員会において、議論がなされてきた第三者機関が、現時点においてはまだ設置されておりません。そのため、本来は第三者機関がこの手続を定めるべきものを、このサブワーキンググループで情報保護評価の実施手続を定めざるを得ないという状況があります。

そうなりますと、この評価を実施するための制度を構築するに当たっては、その第三者

機関が本来はその制度について責任及び権限を有し、かつ、その制度の運用に当たって独立した機関であるということが大前提となります。

ところが、昨今の状況として若干気になる場所として、第三者機関につきましては例えば現行の個人情報保護法に基づく情報公開・個人情報保護審査会のように、国家行政組織法第8条の審議会等のような形での設置という話もちらほら出ているわけでありましてけれども、それでは各行政機関が実施した影響評価を、単に審議会が追認をするという仕組みになってしまいますので、そもそもこの情報保護評価、その制度そのものが無意味になってしまいます。

番号制度は、国民の三大義務の1つである納税の義務に直結するものであり、国民の義務の確実な履行を求めることが、この背景にあるシステムでありますので、よって国も当然その義務を負わなければならない。つまり、国民の義務と同時に国も義務を負わなければならないことになるわけですがけれども、その義務とは何かということについては、国民の権利利益を保護しつつ、適正な行政の遂行、つまり、国が負うべき義務が適切に果たされているかどうか確認するのが、この情報保護評価制度であると言えるわけでありまして。

よって、本情報保護評価ワーキンググループを開催して、この検討を行うに当たってまず確認しておかなければならない点、つまり個別論点に入る前に確認しておかなければならない点としては、本ワーキンググループにおける検討結果によっては、国が負うべき義務がおろそかになったり、適切な義務を負わないということになってしまうこともあり得ます。そうなりますと、結果的に番号制度の存立そのものに重大な疑念が生ずるおそれがあるということを肝に銘じた上で、この情報保護評価の検討を行うことが必要ではないかと考えております。以上です。

(宇賀座長)

ありがとうございました。非常に重要な御指摘をいただいたと思います。今、新保委員から御指摘いただいた点は、情報保護評価の目的のところに反映させる必要があると思います。そのようにしたいと思います。

ほかにいかがでしょうか。

(峰崎参与)

3条、8条の関係で、実はほかのところから、我々のところに第三者機関の性格づけをめぐって、独立性、国民に対する責任からしても、これはやはり3条でなければならないというのがかなり出てきております。恐らくパブリックコメントの中も精査をしていくと、まだ私は全然見ていないのですけれども、そういった意見が出てきていると思いますので、当方としましては、御指摘の点に対する要望というのは強く認識しておりますので、その点はあらかじめ前提にしていきたいと思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょうか。大谷委員、どうぞ。

(大谷委員)

目的のところに書いていただいている3点の論点は、いずれも重要な論点だと考えております。ただ、これを具体的に目的として報告書やガイドラインに明示していくに当たっては、その担い手を明確にしていく必要があると考えております。

1つは情報保護評価の主体です。目的の中の第一番目に書かれている合理的措置を講じるための主体といったところについても、情報保護評価を自ら実施する保有機関となるのか、あるいはもっと大きな立場になるのか、あるいは第三者機関の承認ということの考え方を通じて、第三者機関としても何らかの責任の一端を担うことになるのか。最終的にその目的を実現するための責任の主体が明らかになるような形で、目的を明示していくことが必要になってくるのではないかと考えております。

そして、この制度自体のゴール、目的、常に目標としているものと、情報保護評価を実施する主体の目的というものも一応峻別して記載していく必要があるのかなとも考えておりました。以降、引き続いての議論の中でそういったことについても、十分切り分けて議論していくことができるようお願いしたいと考えております。

そして、この目的の記述の中で少し気になっているのですが、③に「情報保有機関がシステムのライフサイクル全体を通じて」と書かれてありますけれども、今回の情報保護評価の仕組みというのが、システムのライフサイクル全体についての設計のことについて、どのぐらい関与できるのかなといったところが多少疑問でもあります。それはやはり目的としてどこまで情報保護評価で対応するのかに関係しています。情報保護評価というのは国民の権利、利益を保護するための不可欠な要素であり、やらなくてはいけないことの1つではありますが、プライバシーへの配慮とか国民の権利、利益の保護ということについて、この保護評価だけでどこまでやるのかといった線引きも必要ではないかと考えておりました。これも引き続いての論点を検討する中で、次第に輪郭をクリアーにしていくことができればと考えております。以上です。

(宇賀座長)

ありがとうございました。今の点はまた今後の議論の中で、御指摘いただいた視点を踏まえて輪郭を明らかにしていくことが必要かと思えます。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

今の大谷委員からの御意見との関連ですけれども、やはりこれも事前に確認をしておかなければならない点であるといえます。今後、議論の過程で避けては通れない論点にはなりますが、今回の情報保護評価のこの検討は、番号法に基づく番号制度の構築に当たって

の影響評価ということが検討の対象となっておりますけれども、ところが、先ほど申し上げたとおり行政情報システムにおいて、今後情報の取扱い一般についての情報保護評価を実施することも当然必要になってくるわけであります。

ですから、今回の番号法に基づく番号制度の構築に当たっての情報保護評価は、今後汎用的に他の行政情報システムの構築に当たっても利用可能な影響評価、制度を構築するのか、それとも番号法に特化した特別の影響評価を実施することを検討するのかということについても、この後の議論においては避けては通れない議論かと思っておりますので、その点についても確認をしておきたいと思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょうか。

それでは、次に移らせていただきますが、また第1と第2の論点と関連するようなことが出てくるかもしれませんので、そういう御発言は是非していただきたいと思っております。

それでは、次の第3です。情報保護評価の実施の仕組みに関する論点について御意見をお伺いしたいと思います。いかがでしょうか。

(宮内委員)

宮内でございます。

こちらの枠組みはいろいろ多岐にわたっているのですが、まずこの何点かで最初にPIAが必要かどうかの評価をするといった内容が出てまいりますけれども、そもそもこのPIAが必要かどうか評価する対象のシステムというのは、政府のシステム全体を考えるべきなのか、あるいは番号に関わる個人情報があるシステムのみを対象にしてこういった、そのスタートのところのスクリーニングというのはどう考えているのか。今回の検討では、こういった番号を扱う、あるいは番号に関わる個人情報を持っているシステムが、そもそも対象になっていると考えてよろしいのでしょうか。

(宇賀座長)

事務局の方からお答えをお願いします。

(水町補佐)

今回、社会保障・税番号大綱で記載しております情報保護評価につきましては、対象は番号に係る個人情報を取り扱うシステムとなっております。ただ、新保先生が先ほどおっしゃられましたように、汎用的に利用できるものにするのかといった点は、また今後の論点となってくるかとは思いますが、第一義的には番号に係る個人情報を取り扱うシステムが対象と考えております。

(宮内委員)

ありがとうございます。そうすると直感的には参考資料4に書かれています、最初の評価で影響度が軽微、通常、高いというふうに分類するというところでございますけれども、軽微なシステムというのは実際に存在するのかなということ自体、私はちょっと疑問に感じている次第です。すなわち、既にそういうデータを持っている以上、内部で利用するにしても通常程度の影響があると考えべきなのかなと思っておりまして、対象外となるというのは考えにくいのかなと思うのですが、枠組みとしてその辺はいかがでしょうか。

(宇賀座長)

現段階で事務局の方で、こういったものは軽微かもしれないと考えているようなものがありましたら、御紹介いただければと思います。

(水町補佐)

こちらの方でも番号に係る個人情報を取り扱うシステムについて調査を進めているところではございますが、すべてのシステムを調査するということはなかなか現段階では厳しいところがございますので、参考資料3の2枚目以降等に付けさせていただきました資料等をごらんいただければと思いますが、こちらに記載しておりますシステムにつきましては、かなり大規模なものが多い状態になっております。ですので大規模システムについては、影響度は軽微とはなかなか言えないのではないかと思います。こちらに記載されていないようなシステムで、取扱いの量が少なく、情報の内容が機微性を有していないようなものにつきましては、軽微に当たり得る場合もあるのではないかと現段階では考えております。

(宇賀座長)

よろしいですか。向井審議官、どうぞ。

(向井審議官)

そういう意味で、一応対象になり得るものが全部でどれぐらいあるかと数量的に拾い上げたのですが、具体的に何を対象にするのかなというのがはっきり言ってまだ決まっていない。そういう段階でありますのと、将来的には税・社会保障から広がる可能性もあることも視野に置いて検討する必要がある。そういう意味で軽微なものが今、念頭に置いている税とかそういう世界では見当たらないと思うのですが、汎用性も含めてこういう分類がいいのかなと思ってつくったような感じだとイメージしていただければと思います。

(宇賀座長)

わかりました。ほかはいかがでしょうか。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

情報保護評価のフローは、現在1～3という形で評価を実施して報告書を作成し、第三者機関による承認を受けて報告書を公開するという仕組みになっています。この仕組みにつきましても諸外国の例なども踏まえて今後検討を行うことになりはしますが、2番目と3番目につきましても今後の論点、検討事項としては、承認をそもそも行う必要があるかどうかという点を議論することが必要です。諸外国においては、なぜ承認が行われないのかということについては、各国の制度を比較参照することによって明らかになるわけでありはしますが、第三者機関の独立性を担保するという観点から、必ずしも承認は必要ではないと考えている制度もあります。

報告書の公開につきましても、完璧な情報システムを構築することは現実的には至難であることは周知のとおりです。つまり脆弱性やバグがあったり、さまざまな不具合が発生することも当然想定されるわけですが、各国は要約、サマリーのみを公開を行って、重要な事項、とりわけ安全保障との関係における問題が生ずるような事項については公表を行わない。これは逆に国家の情報の機密を保護する並びに情報システムの安全性を確保するためには、すべて透明性を確保するということが必ずしもよいということではないという面もありますので、報告書の公開につきましても、別途安全保障といった観点から公開方法についても考えておかなければならない。

つまり、情報保護評価は逆に言うと脆弱性またはリスクを明らかにすることが仕組みのそもそもの目的でありますので、そういった観点からも従来我が国においては国家機密の保護並びに機密とされる情報の保護と、行政機関における安全保障との関係における情報の取扱いについては、国家公務員法の秘密保持義務以外の面では余り議論がなされてまいりませんでしたので、そういった点からの問題もあることについては確認をしておきたいと思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。大谷委員、どうぞ。

(大谷委員)

ありがとうございます。参考資料4でフロー図にさせていただいているのですが、それを見ていくとこれは案②の方ですけれども、パブリックコメントの位置づけをかなり重視して案がつくられているとお見受けします。しかし、特に番号制度に絡んだ情報保護評価について言うと、恐らく情報システムそのものについて、設計というのは一応ある程度運用を見据えた形でつくる資料ですので、それを評価するということが運用を評価することになるわけなのですが、そのときに恐らく情報セキュリティに配慮すれば、重要な部分は非開示にせざるを得ない制度だと思っております。

例えばこのデータのフローから言えば、このデータはだれに伝わって、だれにアクセス権限があり、それについてはどんな暗号化措置が講じられていて、それはどの時点で不可逆になるのかといった細かいところは、恐らく表に出せないでしょう。そうなりますと、パブリックコメントに付される情報というのは当たり障りのない情報、つまり、システムの持っている脆弱性を発見していただく期待の持てない程度の情報になってしまうのではないかと考えております。パブリックコメントはこのようなPIAの仕組みについて、あるいは番号制度がどのように使われているかということについて、国民に広く関心を抱いていただくためには必要なことなので、何らかの形で実施するのは意義深いと考えております。しかし、情報保護評価の検証といいますか、第三者の目で見ていただくという意味では心もとないといいますか、先ほどから言っている責任の所在があいまいになりかねない、その程度の情報しか開示できないのではないかと考えておまして、余りパブリックコメントに依存するようなやり方というのは、この場合は望ましくないのではないかと考えております。

それに代わる対応としては何かあるのかというと、かなり専門的なレビューが必要だと思っております。ただ、一つひとつのシステムについて専門的なレビューを行っていくことは実際問題として難しいと思っておりますので、影響度の軽微、通常なのか高いのかといったことよりは、そのシステムが標準的なフローを持っているものなのか、それとも異例の情報データ授受を行っている、特別な見方をしなければいけないものなのかという形での峻別はできると思っておりますので、標準的なものについては専門家に代わるレビューのチェックポイントがわかるようなチェックシートのようなものを使って、実施機関、情報保有機関が適切に自己チェックできるような仕組みをあらかじめ構築し、また、その仕組みで十分なのかを見直すためのサンプリングチェックといったものを、この制度の中に組み込んでいくということの方が、妥当なのではないかと考えております。

この仕組み自体を見るに当たって、環境影響評価というように先立つ制度と比較して、何が同じで何が異なるかというのを自分なりに考えてみましたが、環境アセスメントの場合は必要な情報は基本的に広く開示することが可能であって、それに対して情報セキュリティに関わるというか、情報の安全保護に関わるものというのは実際には余り広く開示できないことが多いということは、決定的に違うポイントなのではないかなと考えている次第です。以上です。

(宇賀座長)

ありがとうございました。玉井座長代理、どうぞ。

(玉井座長代理)

第3に入っている情報保護評価のフローの1のステップで、システムを開発・改修する行政機関が報告書を作成するということから始まっているわけです。ですから報告書をつ

くるかどうかは実施機関の判断です。

それは先ほどの宮内委員の質問と関わるのですけれども、スクリーニングで影響度が軽微かどうかという前に、報告書をつくる対象になるかどうかという判断がもう一段階前にあるのかどうかというのが第一点で、そうだとすると、そこで実施機関がもし報告書は必要ないということで、このプロセスに入らなかったシステムに関してはチェックする仕組みがないと考えていいのかどうか。そういう点をこれから明らかにしていく必要があるのではないかと思います。

(水町補佐)

今の点につきましてですけれども、報告書の作成につきましては、基本的にPIAが必要と判断された場合は全件の報告書を作成することを想定しております。そして、先生がおっしゃられた実施プロセスに入らなかったものについては、チェックできる仕組みがないという点なのですけれども、こちらにつきましては参考資料4にございますが、まずダイヤのところではPIAが必要か判断する。括弧書きに書かせていただいておりますが「PTA等で判断」とございます。このPTAを行う場合はPTAは簡略版のPIAのようなものといえますか、PIAが必要かどうか判断するための極めて短い報告書を作成するものでございますので、PTAを実施することでPIAが必要かどうか判断する場合は、PTAの報告書が作成されることとなります。ですので、それを第三者機関に送付するのか、それとも情報保有機関内部のみでとどめるのかというのが論点となり得るかと思えます。

括弧の中でPTA等で判断と書いてありますので、PTAを行わないで、例えばカナダ方式のようにPTAではなく実施機関内で独自に判断するとした場合には、報告書は特段この段階では作成されないこととなりますので、PIAが必要かどうか判断する際にどのような方法をとるかというところが、論点となってくるのではないかと思います。

(宇賀座長)

いずれにせよ、PTAによる判断をするかしないかということが実施機関に委ねられるわけですから、そこには強制力は働かないわけで、そこで何らかが抜け落ちてしまう可能性が残ると考えていいでしょうか。

(水町補佐)

PTAを実施するという仕組みにした場合は、全件PTA対象となっているかと思えます。場合によっては番号を持たないシステムについてはPTAも要らないという仕組みはあると思うのですけれども、PTAの中に番号を保有するかという項目を設けておけば、番号を保有しないシステムにつきましてもPTAを全件実施することとなるかと思えます。

(宇賀座長)

よろしいですか。今の玉井先生からの御意見、つまり PTA を全件実施するとして、そこで対象外として判断された場合に、それを実施機関の判断だけでとどめていいのか、その点についても対象外という判断に問題がなかったかどうかについて、第三者機関がチェックするような仕組みを設けるべきなのかどうかという点は、1つの論点だと思います。

(宮内委員)

先ほどのこのシステムがパブリックコメントになじむかどうかという点は、非常に大きな問題だと私は思うのですが、そこで1つ問題となりますのは、PIA の評価で行う報告書というのをどの程度細かいところまで、粒度をどうしていくか。

例えば、こういう情報を扱うのです。それについてはアクセスコントロールして、こういう人たちだけにアクセスさせますよというレベルでいいのか、そのアクセスコントロールが具体的にどういう方法でやっているのか、どういうシステムになっているのか、そういったシステムの内情に関わるまで踏み込んで報告するのか。そういうことが非常に大きな関係が出てくると私は思っています。

今回の評価の方法を考えていく上では、どこまでの粒度をこれで書くべきかというのをしっかり見極めていかないと、このパブリックコメントに出せるのがどの程度のこと、意味があるのかどうかについても非常に難しくなってくると思いますので、粒度というのは非常に関心を持って考えていく必要があるのではないかと考えます。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかいかがでしょうか。

第三者機関による承認については資料3の2ページの下から2つ目の○にありますように、大綱では第三者機関が情報保護評価の報告書を承認するとなっているのですけれども、ここについてほかに御意見ございますでしょうか。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

意見は先ほどのとおりですけれども、やはり諸外国でなぜ承認が行われていないのかということについては、具体的にその理由を整理しておいた方がよいだろうと思います。

(宇賀座長)

わかりました。玉井座長代理、どうぞ。

(玉井座長代理)

これは質問なのですが、その次の「第三者機関の一般的な調査権限、監督権限と衝突しないか」ですが、私には具体的にどういう場合が想定されているのかわからないので、説明、付言していただければと思います。

(宇賀座長)

事務局の方からお願いします。

(水町補佐)

諸外国の例を見てまいりますと、ブリティッシュコロンビア州、アルバータ州ですとレビューを行っているという記述がございまして、その際にレビューを行う場合は情報保護評価をレビューするということが、第三者機関の一般的な規制権限等とは衝突していないというふうに考えているといった記載がございましたため、衝突するか否かというのは論点になり得るのではないかと思います、書かせていただいた次第です。

(玉井座長代理)

わかりました。

(向井審議官)

若干付言しますと、多分承認ということを行った場合、承認した後に何らの問題が起こったときに、承認したのではないかという第三者機関に責任が生じる。そういう意味で承認するかしないか論点になると思うんですけれども、それに敷衍した話で、承認しておいてまた検査して何するんだという話になり得るということだと思います。

(水町補佐)

今の点につきまして追加させていただければと思うんですけれども、参考資料2の2枚目のその他欄でございしますが、例えばブリティッシュコロンビア州ですとPIAを完成させても第三者機関はPIAによってカバーされている問題や、PIA自体について調査したりコメントをしたりすることができるということが明記されております。

アルバータ州ですと、PIAを実施した方は関連法令の適用除外事由とならないといった旨が明記されておりますので、この辺りの点も衝突のところに関係してくるのではないかと思います。

(宇賀座長)

よろしいですか。ほかはいかがでしょうか。事務局の方で作成された案で、案①と案②が提示されていますし、両者を組み合わせた仕組みも考えられるということですが、ここについてもう少し御意見いただけますでしょうか。宮内委員、どうぞ。

(宮内委員)

こちらの案を拝見しますと、幾つかポイントが実はあると思うのですが、まず影響度を

どうやって分けるか、パブリックコメントをするかどうか、全件をチェックするかサンプリングにするか、そのチェックの仕方も手続に限るのか内容審査なのか、こういう論点が幾つかあるのをもう少しまとめておくと、後で話を進めるのに非常によいのではないかと考えています。

実施上の問題としまして、例えばパブリックコメントをすればある一定の期間、時間が長くなるのも間違いないと思うんですが、そういったどのくらいのピリオドでこれができそうなのかというのを大まかにでも見ていく方が、実施が可能になるかどうかという点から考えても重要ではないかと考えております。

その2つのどういうポイントがあるかということと、実際に作業量が現実的な範囲におさまるのか、システムの構築がすごく遅れてしまわないのか、そういう点も踏まえて検討するのがよいかと思えます。

(宇賀座長)

ありがとうございました。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

3 ページ目の案①、影響度に応じて第三者機関の承認対象を変更する。案②が国民に広く意見を伺って、更に影響度に応じて第三者機関の審査方法を変更する。こちらはいずれも第三者機関がどのような形で責任と権限を発揮するかということに結果的にかかってくる部分ですので、現時点でどうすべきかということについて私からは明確にこうだということは申し上げられませんが、この点でやはり問題としては第三者機関が専門的なレビューを行うことができるという先ほどの大谷委員の指摘のとおりであります。そうしますと結果的に影響度に応じて第三者機関が承認対象を変更することも場合によっては必要ないでしょうし、パブリックコメントも逆に専門的なレビューを第三者機関が行うのであれば、国民がそれを大ざっぱなものを見て、端的に言うと中途半端なものを見せられて、そのような当たり障りのない内容のものを見てパブリックコメントを言わばガス抜きのように使う必要はないということにもなります。そうなりますと、やはり第三者機関が専門的かつ高度なレビューを行うことができるということが、必然的にここでも求められているということが言えると思えますので、ですから案①、案②については結果的には第三者機関がいかにかつ専門的かつ高度なレビューを行うことができるかということによって、結論も変わってくるであろうと考えております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。玉井座長代理、どうぞ。

(玉井座長代理)

結局、影響度が軽微か通常か高いかという判断が勿論難しいわけですが、同時にどのくらいの数が高いという区分に入るかということが、今後の調査を含めて予想されてこない、作業量あるいはどの程度の深さで、今、言われたように専門家が調査できるかというようなことが判断できないと思うのです。ですから、具体的なシステムを見ていて、これだったら通常、これだったら高いという例を考えると同時に、そうすると全体でどのくらいの数になるかという見極めが必要かなと思います。

同時にパブリックコメントにかけるか否かにかかわらず、報告書は公開するとなっておりますが、公開されるものでしか、もし専門家がレビューできないのだとすると、パブリックコメントと同じレベルになります。ですから、そこもある部分は公開し、ある部分は公開しないというようなポイントが今の資料でもありましたけれども、そういう分けをするかどうかということも1つのポイントになるかと思っています。

(宇賀座長)

ありがとうございました。事務局の案では第三者機関は当然委員に罰則付きの守秘義務を課して、報告書で公開できないような点も含めて審査するという前提と理解してよろしいですか。

(水町補佐)

はい。そのとおりでございます。

(宇賀座長)

この案①、案②両方とも共通しているのは一番左の方で、影響度が軽微なシステムは対象外にする。最初に、そこを判断するわけです。そして、影響度が通常システムと高いシステムとで保護評価の在り方を分けることとなっております。この大枠そのものについてはどうでしょうか。こういうことでよろしいでしょうか。ここの部分についても何か御異論があるということでしたら、早い段階で出していただければと思います。大谷委員、どうぞ。

(大谷委員)

先ほど宮内委員がおっしゃっていたように、影響度がどのくらい軽微なのかといいますと、もともとのシステムがかなり機微情報を扱っているものなので、なかなか軽微とは言えないものが多いと思うのですが、影響度がとりわけ大きいのかどうかという点では、参考資料3で御用意いただいている運営機関、つまり情報連携基盤そのもののシステムですとか、番号生成機関を担っている地方共同法人のシステムというのは新たに構築するものでもあって、制度全体の根幹を担っている大きなシステムだと思いますので、それについては特別な対応が必要だと全く考えているところで、それがイメージとして影響度の高い

システムというところに位置づけられるのであれば、納得できます。

それ以外のシステムの場合、恐らく既存のシステム、事務局の御努力で御用意いただいている大量のこのシステム例の別表がありますけれども、そちらを恐らく改修して、この中に番号を扱うことができるようにデータの何かレコードを通過するとか、データベースの仕組みを変えるとか、連携すべき情報連携基盤とのデータフローについて処理できる新たなシステムを導入するとか、そんなことが中心になると思いますので、恐らくもともとのシステムが持っている機能からすると、つくらなければいけない追加システムであり、改修される機能というのはある程度類型化ができるものではないかと思っております。その類型ごとにリスクを軽減できるような特定のやり方を推奨することが、可能ではないかなと思っております。特定の推奨されたシステム改修方法をとるのであれば、それは影響度が通常であると評価することも恐らくできると思います。その場合には、勿論、第三者機関の関与の仕方を少し負担を軽減することを考えてもいいと思いますので、そういうふうに具体的なシステムをイメージしながら考えていくと、ある程度の差があるというか、すべてに同じように第三者機関がコミットするのではないというイメージはわいてきます。

ただ、それを影響度が高いのか通常なのかという、恐らくこれは標準的な番号制度に関わらない普遍的な PIA 全般について広げるときには通じる言葉だと思いますが、番号制度に特化して議論するときには、なかなか通常とか高いということでは言い表せない面があると思いますので、先ほども少し触れましたけれども、標準的な対応で済むのか、あるいは異例な対応が必要なのかという観点で区別をしていくことが必要ではないかと思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。宮内委員、どうぞ。

(宮内委員)

この案①、案②ですと、保有機関側はほぼ同じようなことを通常のシステムでも高いシステムでもやっているかのように見えまして、実際に特に案②の場合には第三者機関で全部チェックしますから、実はこれを判断するのはその段階で通常のシステムか影響の高いシステムかを判断してもいいかのように見えるのですけれども、この先これを検討していきますと、例えば諸外国でスモールサイズとフルサイズの PIA を分けているような例がございます。そうすると、仮に後で第三者機関が見たときに、これはフルが必要だったんだという手戻りが発生するとか、そういうことが実際あり得るので、今この枠組みだったら多分手戻りというのはあり得なさそうな感じはするんですが、もしもそういうことがあるとしたら、通常のシステムか高いシステムかというのを区分するクライテリアはしっかりつくらないと、非常に行政機関側、保有機関側は困ることになりますので、評価の実施がこのままだったら私はこれで特に問題ないと思っておりますけれども、評価の実施において違う

形を考えていくようにこの先議論が進んだときには、もう一度このクライテリアを行政機関側で判断できるのかというところを、検討する必要があるのではないかと思います。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょう。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

影響度をはかるといというのは非常に難しい問題です。基準を明確にするにあたって、最終的に広く浅く影響評価を行うのか、狭く深く行うのかという理念に関わってくる部分かと思えます。

ですから広く浅く行うということではなく、きっちりとした影響評価を行うということであれば、それほど個人に権利利益に与える影響が高くないシステムについては、いわゆる諸外国で言うスモール、小さなスケールでの評価も想定されると思いますけれども、そのときの基準として難しい点は、これは個人情報保護法との関係における問題が今度出てくるわけでありまして、個人情報保護法では個人情報について全く色分けをしておりません。つまり外形的に判断して個人情報、個人データ、保有個人データという定義を置くことによって、検索が可能なものについては個人データとして安全管理措置義務を課するという形になっているわけです。

そうなりますと、行政機関が保有する情報はすべて検索性、体系性を有する情報ですから、行政機関の場合は保有個人情報となりますけれども、安全管理の対象にすべてなっているわけです。そうなりますと、現行の個人情報保護法の定義に基づいてこの影響度をはかることは、不可能であるということが言えます。

そうなりますと、ここで今後これも番号法で定めるのか、個人情報保護法で定めるのか、おのずと検討が必要になってくるものとして、そもそも保護の対象となる個人情報は何かということを考えることが、避けては通れない課題と将来的になる可能性が高いことを表している。その点で取り扱う情報の内容について現行の法制度では判断ができないということにつきまして、個人情報保護法の付帯決議においては提示されていたわけです。

具体的には金融信用、医療、情報通信という3つの分野における情報については、これをいわゆる重要3分野として、その情報を取り扱う分野については今後個別法を制定することによって、より高いレベルでの個人情報の取り扱いを行うべきだ、義務を課すべきだろうというのが、国会の個人情報保護法案の付帯決議に付されていたわけでありまして、この点についてはすべて付帯決議は無視をされてしまったため、現状、個別法の制定はなされておられません。

これは個人情報保護法の問題ということで、本サブワーキンググループにおける検討の域を超えておりますので、個人情報保護法においてそもそも保護の対象となる個人情報は何かということが本来検討すべき事項であって、本ワーキンググループにおいてこの影響

度をはかるということ、果たして現行の法制度の枠組みにおいて考えることが可能なかどうかということについて、私はそもそも疑問に思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょうか。玉井座長代理、どうぞ。

(玉井座長代理)

影響度が通常程度か大きいかという判断が大事で、しかし基本的には大きいものについてこのPIAの仕組みというか、情報保護の仕組みでどうするかというのが中心の検討事項になるかと思いますが、参考資料3にもありますように、ここには義務づけではない地方公共団体、民間も含んで一応書いてある。番号制度の利便性ということから考えても、ゆくゆくはそういうところに広げることになるのだろうと思います。その場合は多分今の区分けで言うと、影響度が大きくないと思われるところが非常に膨大なものとして今後待っている。そこに対して、今これから決めるものが何らかの意味で有効な手段になるようなことも考えることが、案外重要なのではないかと思います。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょうか。この案②ですと影響度が通常のシステムと高いシステムで手続を分けています。先ほど大谷委員の方から、こうした情報保護評価の場合にはパブリックコメントに過大な期待を寄せるべきではないという御意見をいただきました。そうすると、案②の上の方にある通常の場合、手続審査にとどめているのですけれども、ここで言う影響度が通常のシステムについても、手続審査だけでは、第三者機関の役割として不十分という御意見と理解してよろしいでしょうか。

(大谷委員)

手続審査以上の対象システムがどのくらい数があるのかによっても違いますけれども、手続審査だけでも大変なのに加えて、内容にわたる審査はとても無理だと思っておりますので、そういう意味ではパブリックコメントには過大な期待をせず、手続審査をきっちりやり、本当に必要なものが漏れていないかということの確認と実施手順が適切にとられているかということを確認するにとどめてもよいと考えます。あとは報告書が公開されるということは、単に閲覧に供するという意味ではなく、実施機関におけるPIAについての宣言というか判断というか、それが公にされているもので、それに反する事実が出てきた場合には、一定の社会的な批判も受けるような形でそれが公開されるべきだと思っております。単に実施機関が情報保護評価を行ったことを示している報告書が表に出ているという以上の何か位置づけにしていく必要があるのではないかと考えておまして、それは今までの大綱の中でも議論されていないところで、大綱は第三者機関の承認といったことに重

きを置いておりますけれども、物理的に中身まで見た上で承認できるケースは極めて限られていると思いますので、公開という手続の中にどんな意味づけを持っていくのかというのを、ここで議論していただければと思っているところです。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょうか。第3につきまして特にならなければ、次の論点の方に移りたいと思います。

第4の情報保護評価ガイドライン作成に関する論点及び第5の地方公共団体における情報保護評価に関する論点です。この部分について御意見を伺えればと思います。いかがでしょうか。

(宮内委員)

諸外国の質問票等を参考にしようというのは非常によいと思うんですが、どうも私がざっと見たところによりますと、諸外国の質問票というのはかなり抽象度が高いレベルで答えるような形になっている。それが先ほど言いましたようなネットワークの構造がこうなっていてとか、そういうところまで書かせるかというのと、こういった考え方で、こういったことを、こういうふうにやっていますというレベルでとどまっているものが、結構あるのではないかと考えているのです。

先ほど来、出ております今回のものについての専門家の技術的評価、内容評価をどこまでやるかということに非常に絡んでくるのですが、大量のシステムがあることを考慮しますと、非常に細かいところまでは質問票としても書かないで、そのレベルで第三者機関は判断することに落ち着かざるを得ないのではないかとこのところを懸念しているんです。

先ほど大谷委員が言っていたように、ごく限られた非常にインパクトの強いものについてのみ、かなり細かいものをやるということで、このガイドラインの部分ではそうでない一般的なシステムについてのガイドラインをつくるというのも、1つの方法ではないかと思うのですが、ここはどういうシステムを対象にするかによって、随分検討する余地があるのかなと考えます。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょうか。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

ガイドラインをどこまでつくるかということも、やはりこれも第三者機関がどこまで権限を発揮することができるのかということにかかってくるわけでありましてけれども、第三者機関が高度で専門的な知識に基づいて適切な権限を発揮することができるということであれば、各国のように抽象的なガイドラインでも全く問題はないと思われまます。つまり、

抽象的であるということについては、それはある程度裁量を各行政機関に委ねているわけですが、結果的にその裁量によって不正な情報の取扱いなどを行っているという場合には、第三者機関が関与をするという形になりますので、そうしますと第三者機関が適切に権限を発揮することができるのであれば、逆に言うところのガイドラインというのは、ある程度抽象的なものでも問題はないということになります。

ところが、あくまで行政機関がいわゆる自主規制のような形で、適正な取扱いを行うことを評価するということになると、これは結果的にそのガイドラインに基づく評価が最終的な評価になるかもしれない。そういうことになると、これはかなり高度かつ詳細なガイドラインを定めて、行政機関における個人情報の取扱状況などを把握し、評価することができる形のガイドラインが必要になってくると考えられますので、この点につきましても第三者機関がどこまで権限を発揮することができるのか。それによって詳細なガイドライン、拘束性の強いガイドラインをつくるのか、それともある程度諸外国のように抽象的なガイドラインをもって、最終的に問題があった場合の第三者機関の権限に委ねるといったところで、解決をするのかということによるかと思います。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょうか。大谷委員、どうぞ。

(大谷委員)

ガイドラインの在り方ということなのですが、抽象的なものにならざるを得ないというのは認識しているところではあるのですが、諸外国のものですと、どうしても番号制度とか国民 ID 制度などに特化した制度ではないので、逆に番号制度に特化することによって、具体的にガイドラインに明示できるかなり細かな項目というのでも出てくるのではないかと考えております。例えば情報連携基盤を介さずに各情報保有機関が情報交換できる場合、緊急事態などが想定されますけれども、そのような場合には実施機関の中でどういう制度を持って行う仕組みとしているのかとか、それなりに番号制度の特性に配慮した幾つかの具体的な項目というのは、入れていかねばならないなと認識しているところです。

また、データベースにおけるデータの持ち方というのでも、おのずと大綱に示されている考え方を実施していこうと思えば、1つか2つの方法に収められると考えておきまして、それについてガイドライン上に明記することも必要だと思っております。その可能性というのは模索しつつも、全体としてのシステムの安全性、例えば第三者からの不正の攻撃に対してどれぐらいの体制をとっているのかというような項目については、一般的なガイドラインに委ねるとか、行政機関の裁量に委ねることになって差支えないと思っております。

もう一つ、第5の地方公共団体の件についてもよろしいでしょうか。

地方公共団体では、私の数少ない経験では実際に地方の条例に基づいて、実質的には情

報保護評価に近い実務が誠実に行われている公共機関がありまして、そういったものをできるだけ活用しながら、実行性のある制度にしていく必要があると思っております。

そのためにも今、地方自治体で実際に個人情報を取り扱うシステムなどについて、あるいは制度についてどのような評価をし、設計に先立って第三者の意見をどのように取り入れていくのかという制度を持っているのかといったことについて、ある程度の調査をした上で、それが十分なのか、過不足があるのであればガイドラインで何か一定のサポートをすることも考えられると思えますし、先行して少し調査をしていただければ幸いですと思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。今の点については事務局の方で集められる資料を、できる限り早い段階で集めていただけるようお願いいたします。

ほかはいかがでしょうか。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

第5番目の地方公共団体における情報保護の評価に関する論点でありますけれども、この点につきましては従来から住民基本台帳ネットワークとの関係において、住基ネットの運用、管理の面における地方公共団体の責務、従来行ってきた取組みというものが既にあるわけではありますが、この点につきましては約1,800の団体それぞれレベルが違うということもあって、更に情報の安全を管理するという取組みについても、そもそも人的、組織的、財政的、技術的にも十分な体制を整備できないという団体があるのも事実であります。

この点につきましては、住民基本台帳ネットワークにおける取組みの成果を生かしつつ、既に指摘されているさまざまな問題点もございますので、住基ネットの運用管理における問題をもう一度ここで繰り返さないために、住基ネットにおける運用管理における問題点などもきちんと把握し、明らかにした上で、情報保護評価に関しても地方公共団体の取組みに生かしていくべきではないかと思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかいかがでしょうか。とりあえず第1から第5について一通り御意見を伺いましたけれども、まだ時間がございますので、どの論点でも結構です。全体を通じて追加の御意見あるいは事務局に対する御要望等ございましたらお願いします。

今日、具体的に資料3に関して修正する点といたしましては、第2の情報保護評価の目的のところ、最初に新保委員から御指摘いただきましたように、事前にこうした情報保護評価を行うことによって事後に大規模な改修を不要とすることによって、不要な財政支出を防止するという御指摘をいただきましたので、この部分は目的のところ追加していただければと思います。

第5の点につきまして、地方公共団体における情報保護評価ですが、これを番号法で義務づけるべきなのかどうかという点について御意見を伺えればと思います。この点いかがでしょうか。地方公共団体についても番号法でこうした情報保護評価の実施を義務づけた方がいいのかどうかという点ですが、この点御意見ございますでしょうか。

(新保委員)

情報保護評価の対象は基本的には行政情報システムですので、情報保護評価という観点からすると行政情報システムを構築する団体、これは地方公共団体も当然含めて情報保護評価を行うことが必然であると考えられます。

ただし、番号法という特別法に基づく影響評価という観点については、どこまで自治体がこの番号に係る個人情報の取扱いに関与するのか。必然的に自治体が最もこの点について番号に係る個人情報の取り扱いを行うことが想定されるわけですが、そうなりますと、やはり一般的な行政情報システムの影響評価と同様に、自治体もその例外とはしないということにすべきではないかと思います。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほか御意見どうでしょうか。宮内委員、どうぞ。

(宮内委員)

地方公共団体も対象にすべきだというのは全くおっしゃるとおりだと思うんですけども、問題は第三者機関の承認の対象にするかどうかという論点もここにあるかと思ひまして、地方公共団体はその責任で公開するところまではやらなければいけないけれども、第三者機関の承認を得る必要はないという方法も考えられるので、どこまでが第三者機関が責任を負うかという問題とも絡んでくると思いますが、そこまで必ずやらなければいけないというふうには私は思っていません。地方公共団体の責任で公開するという手が十分考えられると思います。

(宇賀座長)

そうですね。番号法で地方公共団体にも情報保護評価を実施するのを義務づけるべきかどうかという論点と、仮に義務づけたとした場合に、その場合の評価の仕組みについて番号法で定めるのか、それとも条例に委ねるのかという論点もあるかと思いますが、宮内委員はやはり評価は義務づけるべきである。しかし、そのやり方についてはかなり各地方公共団体の判断に委ねて、条例で定めるやり方がいいのではないかという御意見ですか。

(宮内委員)

そうです。

(宇賀座長)

わかりました。ほかはいかがでしょうか。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

一応これも念のため確認ですけれども、最終的に第三者機関が承認を行うのか否か冒頭申し上げたとおりですので、この点についても第三者機関の在り方次第というところもあると思いますので、その点を改めてもう一度確認したいと思います。

(宇賀座長)

ありがとうございました。今の点との関連では、資料3の2ページ(2)のところで、大綱では報告書の承認となっていますけれども、外国で承認が行われていない例が多いということで、もし理由がわかりましたら調べていただければと思います。

情報保護評価の対象システムについて、先ほど参考資料4に基づいて御意見を伺いました。案①と案②のどちらがいいかということについては、現段階ではコンセンサスはできていないかと思いますが、今日提起された論点として、実際にどの程度の作業量になって、実際に第三者機関がどの程度の密度で審査することができるのかという、フィージビリティの問題を考えていく必要があるのではないかとありました。この点、現段階ですぐにお答えいただくのもなかなか難しいかなと思いますけれども、そういった点について可能な範囲で追加の資料を出していただければと思います。

この案①、案②の点は非常に重要な点ですので、今日の段階でもしまだ何か追加の御意見や御指摘をいただきましたら幸いです、いかがでしょうか。特にございませんでしょうか。

それから、報告書の公表については、やはり当然全部公表するのは難しい面があるという点は御異論なかったかと思いますが、セキュリティという観点から公表できないような内容も含まれるという点はよろしいでしょうか。

第4の情報保護評価のガイドラインの作成に関する論点のところ、情報保護評価の実施の仕組みと報告書の記載様式を記述してはどうかという事務局案になっています。当然、情報保護評価の実施の仕組みは記述すべきということになるでしょうし、記載様式も記述すべきとなると思うんですけれども、ほかはいかがでしょうか。①、②以外で記述すべき内容として、こういうものがあるのではないかとありましたら御指摘いただければと思うのですが。

質問票作成に当たっての参考資料として、諸外国の質問票等々を踏まえることとしてはどうかということで、この辺りは次回に諸外国の具体的な質問票等々の内容につきまして資料を出していただければ議論も深まると思いますので、そこはよろしく願いいたします。

(大谷委員)

細かい質問でもよろしいですか。参考資料3で対象になるかもしれない番号に関わる個人情報を取り扱う可能性のあるシステムについて、さまざまなことを調べていただきまして、その中にISMSなどを取得しているかどうかというのを見ていただいておりますが、どのような理由でこの情報を掲載するに至ったのかなと思ったりしたのです。

実はISMSを取っているとすれば、一定の情報保護評価の質問などを省略できる場合があるのかなとも思っておりまして、そういう既存の仕組みを最大限に利用して、この情報保護評価に関わる行政的な効率を向上させることも、考えていく必要があるかなと思っはいるのですが、ただ、拝見したところISMSをそのシステムそのものについて取得しているのは非常に少ないという状態でもあるので、この項目が付け加わったというところのISMSを取っていれば、ある程度の質問に答えなくても大丈夫という書き方をしても余り省力化にはつながらないのかなと思って、ちょっとがっかりしたところでもあるんですが、これはわざわざ聞いていただいた事務局側の理由などありましたら、教えていただいてもいいですか。

(水町補佐)

理由といたしましては先生の方からおっしゃっていただいたとおり、既存の仕組みについての利用可能性を検討するためなのですが、次回以降にISMSのほかにNISCの統一基準と既存の仕組みについて、この情報保護評価がどのように住み分けを図っていくのか、もしくはどの程度利用できるのか、相乗りしていくのかという点についても、また御議論いただければと考えております。

(宇賀座長)

よろしいですか。それから、地方公共団体における情報保護評価につきましては、地方公共団体も情報保護評価を実施すべきであるというのが今日いただいた御意見ですが、しかし、その場合具体的なやり方については、各地方公共団体の条例に委ねた方がいいのではないかという御意見をいただきましたけれども、これについてほかに何か御意見ございますでしょうか。異なる御意見とか、あるいは追加の御意見ございますでしょうか。よろしいですか。今日いただいた範囲では、そういった御意見ということでよろしいでしょうか。ありがとうございました。

まだ多少時間がございますので、今日の情報保護評価に関する資料以外で、今後の進め方等につきましても何か御意見ございますでしょうか。

(玉井座長代理)

進め方ということではなくて、ちょっと話が前に戻って、新保委員から不要な財政支出

を、無駄なシステムのつくり直しを防ぐことで抑えるという点を指摘されました。非常にそれはいい論点で重要な御指摘だと思いますけれども、しかし、一方でこういう評価の仕組みを実施すること自身コストがかかるわけです。それから、報告書を書くにもコストがかかる。その辺を事務局とお話したら中でやる限りは、行政機関で人件費というのはただなのだという話がありました。それもちょっと問題ですけれども、しかし、もしかしたら外部に委託発注することもあり得るかもしれないし、システムの開発の方のデザインにも関わってくるので、コストのことは無視できないと思いますが、これをやることでどのくらいコストがかかるのかというのはなかなか難しいし、同時にコストの軽減につながる部分とのバランスもありますから、簡単にはいきませんが、しかしガイドラインをつくるに当たってコストがかかるものだというのを、頭に置いておくというのは必要なのではないかというのが、漠然とした感想です。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょう。新保委員、どうぞ。

(新保委員)

今の点につきましては既に各国でも議論がいろいろとなされている点でありますけれども、事後的コストと事前のコストのどちらが大きくなるのか。文字どおりのこの評価を実施するための事務処理コスト並びに個人の権利利益保護のためのコストを考えると、例えばプライバシー侵害にあたるとして情報システムが違憲であるといった形になりますと、そのシステムの存立そのものを継続できないことになってしまいますので、ですからこの点につきまして、コスト面によって実施するかどうかを判断することは恐らくないとは思われますけれども、事前事後のコスト、そういったいわゆるお金でははかれないコストもあるということも、考えておかなければならないと思っております。

(宇賀座長)

ありがとうございました。ほかはいかがでしょう。次回までに事務局にこういう資料を作成してほしいとか、こういう点を調べてほしいという点がございましたら、それも伺いしたいと思いますが、いかがでしょう。もし特に今すぐはないということでしたら、事後に直接事務局の方をお願いしていただいても結構です。ほかはいかがでしょう。よろしいでしょうか。

それでは、本日の議事はこれで終了したいと思います。次回の会合におきましても充実した議論をいただけるように、皆様の方から出された御意見を踏まえた議論のたたき台などを用意したいと考えております。それでは、最後に事務局の方から連絡事項をお願いします。

(水町補佐)

次回のサブワーキンググループでございますが、9月7日水曜日午後2時からを予定しております。詳細につきましては、また改めて御連絡させていただきます。以上でございます。

(宇賀座長)

本日は長時間にわたりまして活発に御議論いただきまして、どうもありがとうございました。以上を持ちまして第1回の「情報保護評価サブワーキンググループ」を閉会したいと思います。ありがとうございました。

以上