個人情報保護から個人データ保護へ
――民間部門と公的部門の規定統合に向けた検討(3)――

産業技術総合研究所主任研究員
高　木　浩　光
TAKAGI Hiromitsu

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　浮き彫りになった論点（以上・第１号）
Ⅲ　残された課題（以上・第２号）
Ⅳ　個人情報ファイル概念と容易照合性（本号）
Ⅴ　個人に関する情報と非個人情報性（以下・次号）
Ⅵ　匿名加工情報と自治体条例

Ⅳ　個人情報ファイル概念と容易照合性

１　本章の概要

本稿シリーズ⑴では，個人情報保護法の平成27年改正に際して浮き彫りになった未解決の論点を示し，その一つとして，「容易照合性の提供元基準」について，それがなぜ提供元基準とされているのか，提供元基準の実質的意義の解明が必要であることを指摘した。また，行政機関個人情報保護法の平成28年改正において「非識別加工情報」を定義するに際して，「他の情報と容易に照合することができ」と「他の情報と照合することができ」の両方の概念が用いられたにもかかわらず，両者の違いが明らかにされなかったことについて，情報公開法の１号不開示情報（５条１号）における「他の情報と照合することにより」との関係を踏まえて，この違いを解明する必要があることを指摘した。本稿ではこれらの解明を試みる。

解明に際しては，情報公開制度を活用して取得[1]した法案立案当局作成の部内資料を分析した。本稿シリーズ⑴及び⑵では，主に内閣法制局保有の法律案審議録を参照したが，本稿では，それに加え，その後に開示された総務省行政管理局及び個人情報保護委員会が保有する部内資料[2]（以下「開示資料」と言う。）を分析した。

開示資料には，昭和63年法[3]における「他の情報」「容易に照合」の意義と，そのように解釈することとした経緯が記載されており，また，平成15年の行政機関個人情報保護法への全部改正に際して「容易に照合」が「照合」へと変更された経緯と理由も記載されていた。本稿はこれらの記載を根拠として解釈のあり方を導く。

また，本稿シリーズ⑵では，個人情報保護法の平成27年改正で必要性が認識されつつも達成されなかった個人情報定義の拡張について，個人情報保護委員会の事務局レポートを踏まえれば，個人識別符号として定められなかった符号であっても，それ単体で特定の個人を識別することができ

1）　一般財団法人情報法制研究所の「個人情報保護法研究タスクフォース」の活動の一環で開示請求して取得したもの。

2）　これまでに開示されたのは，行政文書ファイル管理簿において文書名が，①「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律案法制局審査資料」，②「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律案関係資料」，③「行政機関情報公開法案内閣法制局説明資料」，④「行政機関情報公開法案関係資料」（以上は旧総務庁作成，総務省保有），⑤「行政機関等個人情報保護法案法制局審査資料」，⑥「行政機関等個人情報保護法案関係資料」，⑦「行政機関・独法等個人情報保護法の改正等経緯 行政機関個人情報保護法等改正法案（平成27年度）法制局提出資料・審査録」，⑧「行政機関・独法等個人情報保護法の改正等経緯 国会審議（第190回国会）」，⑨「行政機関・独法等個人情報保護法の改正等経緯 基本法改正法案（平成26年度）協議案・質問・意見等」（以上は総務省行政管理局作成・保有），⑩「個人情報保護法令等策定関係（平成12年度～15年度）」（旧内閣官房個人情報保護担当室作成，個人情報保護委員会保有）と記載されている文書である。なお，⑥については，特例延長（情報公開法11条）により本稿執筆時点において大部分が未開示であり，開示済みのごく僅かの部分についてのみ参照している。

3）　昭和63年制定の行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律を，本稿シリーズでは「昭和63年法」と呼んでいる。

るものとして解釈すべき場合があると示唆されていることを指摘し，パーソナルデータ検討会で整理された「識別非特定情報」の一部は，従前より既に個人情報に該当するものとして考えられていたのではないか，それゆえに個人情報定義を拡張する必要がなかったのではないかとの仮説を示した。本稿シリーズ(4)（次号）ではこの仮説の確からしさを前記の開示資料を基に推論する。

以下，これらの議論の準備として必要となる，「個人情報ファイル」が何であるか，「散在情報」の概念とはいかなるものかの整理から始める。

2　個人情報ファイルとは何か

個人情報の定義は，国法では昭和63年法で初めて与えられ，現行の個人情報保護法での定義は，昭和63年法から実質的に変更されていないものと言える[4]が，昭和63年法では，保護の対象が「電子計算機処理に係る個人情報」に限られていたことから，後述する（次号参照）ように，個人情報の定義もそれに則して解釈されるものであった。「電子計算機処理に係る個人情報」とは「個人情報ファイル」に記録された又は記録されることが予定された個人情報のことである。

「個人情報ファイル」は，現行法においては，行政機関個人情報保護法で定義が与えられ，同法3章に規定された10条（個人情報ファイルの保有等に関する事前通知）及び11条（個人情報ファイル簿の作成及び公表）並びに罰則（53条）においてのみ用いられている概念（平成28年改正で導入された「非識別加工情報」に係る規定を除けば）である。そのため，単に義務の軽重を区分するための概念（すなわち，個人情報ファイル簿に記載し，総務大臣に保有を事前通知する義務を課す情報の範囲を画定するための概念）にすぎないものとして理解される向きもある[5]が，昭和63年法においては，法が対象とする情報の範囲を画定するものとして重要な意義を持っていたことから，その解釈は立案段階で詳細に検討されていた（次号でも詳述する。）。

「個人情報ファイル」の定義は，単に個人情報の集合物を言うのではなく，「一定の事務の目的を達成するために特定の保有個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの」（行政機関個人情報保護法2条6項1号）であることを要件としているが，この「検索することができるように体系的に構成したもの」が具体的にどのような要件を指しているのか，これまであまり明確にされておらず，後述するように，個人情報保護法における「個人情報データベース等」の解釈にも混乱をもたらしていた。

前掲注5）の逐条解説書は，その解釈について，「『一定の事務』とは，個人情報ファイルを保有する行政機関の所掌事務の一部又は全部であって，その個人情報ファイルの作成目的となる特定の事務をいう。『体系的に構成したもの』とは，一定の基準に基づいて個人情報が集められたものである。例えば，一つの業務あるいは業務内のある機能専用として完結したものであって，ファイルの使用目的のために，記録項目の内容，配列等が体系的に整備されている個人情報からなる集合物をいう。また，そのような集合物が複合されたものであって，多目的のファイルとして管理し，複数事務に利用するため，個々の集合物が一体的にあるいは相互に関連して利用されることにより全体として多様な事務に用いられるものも含む。」としか説明していない。

「一定の基準に基づいて集められたもの」では判然としないし，「内容，配列等が体系的に整備されている」はトートロジーであり説明になっていない。

宇賀[6]は，「体系的に構成した」の意義を，「利用目的，記録項目の内容が共通する個人情報が一定の基準に基づいて配列されていることをいう。」（418頁）と解説しているが，「基準」がいかなるものかについて言及がない。

4）　本稿シリーズ(2)86頁「1-8　符号単体での1号個人情報該当性」参照。

5）　総務省行政管理局監修『行政機関等個人情報保護法の解説〔増補版〕』（ぎょうせい，2005）20頁では，「『個人情報ファイル』は，行政機関にとって利便性の高いものである反面，管理が適切に行われなければ，個人の権利利益を侵害するおそれも高くなる。このため，本法では，総務大臣に対する事前通知（第10条），個人情報ファイル簿の作成及び公表（第11条）並びに罰則（第53条）において，『個人情報ファイル』を要件とする規定を設けている。」としか説明されていない。

6）　宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説〔第6版〕』（有斐閣，2018）

図１　個人情報ファイルを説明した部内文書（一部抜粋）

02/07/05　18:34

個人情報ファイルについて

「個人情報ファイル」は、
①個人が識別できる情報を体系的（記録項目の内容・配列が同一であること）に構成していること、
②個人情報の電子計算機処理（個人に着目した検索、編集、加工等の処理）を行うことができることが必要。

１．通常の個人情報ファイル（個人が識別できる情報　＋　個人情報を体系的に構成）

	車両番号	所有者	住所	TEL
1	品川は　１１－２２	行政 太郎	東京都品川区＿＿	03-3268-31…
2	練馬わ　２２－３３	情報 花子	東京都練馬区＿＿	090-2269-51…
3	品川に　００－９９	行政 太郎	東京都品川区＿＿	03-3268-31…
4				

※　個人に着目した処理（検索、加工、編集等）が容易

昭和63年法の逐条解説書[7]では，「『体系的に構成された個人情報の集合物』とは，一定の基準に基づいて個人情報が集められたものである。具体的には，一つの業務あるいは業務内のある機能専用として完結したものであって，ファイルの使用目的が単一であり，記録項目の内容，配列等が同一である個人情報からなる集合物である。（以下略）」（62頁）と説明されていた。

こうした説明は，限定的に捉えられるのを避けるためか，遠回しに，抽象的に表現されていることから，実際のところ何を指しているのかがはっきりしない。ところが，政府の部内資料ではこれが端的に説明されていた。前掲注2）⑥の開示資料中に「個人情報ファイルについて」と題する文書（2002年7月5日付）があり，**図１**はその一部を抜粋したものである。

「個人情報ファイル」とは要するに，このような表形式のもの（統計の分野では「個票」と呼ばれる。）であり，行のそれぞれがある一人の個人に対応する「個人に関する情報」（個人情報に該当するものに限る）を記載したものということであろう。

もっとも，これはあくまで例示であり，これが典型例であることを示してはいるが，表形式のものに限られない余地は確かにある。

例えば，診療録（カルテ）のように，数ページにわたる紙文書の全体が一人の個人に関する情報を構成しているものは，感覚的には「表形式」とは言い難いであろう。しかし，入院患者全員分を集めて整理されている診療録ファイル（2号個人情報ファイルに当たる）は，全体像として巨大な表形式のデータと論理的には等価である。

また，二分木などの木構造のデータ構造で構成されたデータはこのような形ではないと言い得る。しかし，そのような木構造データも，表形式（個票）に単純に変換できるものである場合には，同等のものと言ってよい。

そのような変換が可能な条件は，まさに，**図１**中にも記載があるように，「個人に着目した検索，編集，加工等の処理を行うことができる」データとなっていることである。

その要件をさらに抽象的に言い換えれば，前記の逐条解説書が言うように，「記録項目の内容，

7）総務庁行政管理局監修『新訂版 逐条解説 個人情報保護法』（第一法規，1991）

配列等が同一である個人情報からなる集合物」ということであろう。

3　散在情報の概念

(1)　研究会報告書による定義

「個人情報ファイル」に相対する概念として「散在情報」がある。これは，平成15年の行政機関個人情報保護法への全部改正に際して導入された用語であり，法令の条文には現れず，逐条解説書にも登場しない[8]が，平成13年4月より開催された総務大臣政務官諮問研究会「行政機関等個人情報保護法制研究会」の報告書[9]において，「個人情報ファイルに記録されていない保有個人情報（以下「散在情報」という。）」として定義された概念である。

この概念は，我が国の個人情報保護法制の体系を理解する上で重要なものであるにもかかわらず，解説書で説明されることはほとんどない。識者による解説書で「散在情報」に正しく触れたものは宇賀（前掲注6)）[10]と多賀谷[11]のみである。夏井＝新保[12]は，「行政文書に記録されていない個人情報は，保有個人情報に該当しない。そのように保有個人情報としては扱われない個人情報のことを，一般に『散在情報』と呼んでいる。」（80頁）としているが，これは，上記の定義とは食い違う[13]ものである[14]。

散在情報の概念が平成15年の全部改正に際して登場したのは，それまでの昭和63年法では保護の対象とする情報が「個人情報ファイルに記録されている個人情報」（同法2条5号の「処理情報」の定義より）にほぼ限られていた[15]ところ，全部改正に際して，「電子計算機処理された個人情報のみならず，それ以外の行政文書に記録されている個人情報を含めること」（前掲注9）2頁）としたことから，新たに対象となる情報が制度にどのような影響を及ぼすのかを説明[16]するために必要となったことによるものである。

(2)　マニュアル処理情報とマニュアル情報

ここで，いわゆる「マニュアル処理情報」が「散在情報」には含まれない点に注意したい。「マ

---

8)　前掲注5）では，「散在」の語が唯一16頁に「(参考2)　個人情報の外延」との見出しで，「どこまでが開示請求者に対する保有個人情報となるのかは，形式的には決め難い。とりわけ行政文書に散在的に記録されている個人情報の場合実務上問題となる。」との記載で現れる。この「散在的に記録されている個人情報」が「散在情報」のことを指している。

9)　行政機関等個人情報保護法制研究会「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について」（平成13年10月26日）

10)　426頁で「個人情報ファイルに記録されていない保有個人情報（以下「散在情報」という）の利用目的は，当該散在情報が記録されている行政文書の利用目的に包摂されることになるから，改めて利用目的を特定する必要はない。」として散在情報の概念に触れている。なお，この文章は前掲注9）に記載された文章（7頁）とほぼ同一である。

11)　多賀谷一照『要説 個人情報保護法』（弘文堂，2005）16頁は，「データベースなりファイルなりに含まれていない，単体で存在する個人情報（『散在情報』と通称されている）は，個人情報データベース等には含まれないが」として，散在情報に言及し，「個人情報ファイル」のみならず「個人情報データベース等」に対してもこの概念を当てはめている。

12)　夏井高人＝新保史生『個人情報保護条例と自治体の責務』（ぎょうせい，2007）

13)　前掲注9）の定義では，保有個人情報も個人情報ファイルに記録されていないならば散在情報に該当する。保有個人情報に該当しない個人情報については，これを指す用語はとくに見当たらない。

14)　これを引用した，小向太郎『情報法入門：デジタルネットワークの法律〔第4版〕』（NTT出版，2018）注130（201頁）も同様に食い違っている。

15)　正確には，個人情報ファイルに記録することを予定している個人情報であって，記録する前の段階にあるものも保護の対象となっていた。5条（個人情報の安全確保等）1項は，安全確保の措置を求める対象として「処理情報」ではなく「個人情報」を指定している（条文上は「個人情報の漏えい，滅失，き損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置」とある。）が，前掲注7）によれば，「本項において『処理情報』ではなく『個人情報』と規定したのは，入力のための準備段階の個人情報は，未だ『処理情報』とはいえないためである。」（84頁）と説明されており，5条1項の条文をよく見れば，「個人情報の電子計算機処理又はせん孔業務その他の情報の入力のための準備作業若しくは（中略）を行うに当たつては」と，義務を課す状況が限定されており，「個人情報」といっても，個人情報ファイルに記録することを予定しているものに限定されていたと言える。また，11条（個人情報の電子計算機処理等の受託者の責務），12条（個人情報の電子計算機処理等に従事する者の義務）においても，「処理情報」ではなく「個人情報」の語が用いられているが，ここの「個人情報」は，「個人情報の電子計算機処理」として括られたものであり，「電子計算機処理」は「電子計算機を使用して行われる情報の入力，蓄積，編集，加工，修正，更新，検索，消去，出力又はこれらに類する処理をいう。（略）」と定義（2条3号）されていたのだから，「個人情報」といっても「処理情報」の他には入力に用いられるもの，すなわち個人情報ファイルに記録することを予定しているものに限られていた。

ニュアル処理情報」とは，現行の行政機関個人情報保護法において2条6項2号で定義されている2号個人情報ファイルに記録された個人情報のことであり，前掲注9）では，「マニュアル処理に係る個人情報」と表記され，例えば，「現行行政機関法では，個人情報ファイルは電子計算機処理に係る個人情報に限定しているが，行政機関法制においては，電子計算機を用いない手作業による処理（マニュアル処理）に係る個人情報であって，紙等の媒体に記録されているものも含め『個人情報ファイル』とする。」といった記載で用いられている[17]。

平成15年の全部改正は，2段階で対象情報の範囲を拡大するものであった。第1は，「個人情報ファイル」に「マニュアル処理に係る個人情報」が記録されたもの（2号個人情報ファイル）まで含めたこと，第2は，個人情報ファイルに記録されていない保有個人情報（散在情報）まで含めたことであり，これら2つの拡大範囲に重なりがない点に注意したい。

「マニュアル処理情報」との語は，前掲の「行政機関等個人情報保護法制研究会」の議事要旨に頻繁に現れる。他方，その1年前に開催されていた，内閣高度情報通信社会推進本部の「個人情報保護法制化専門委員会」では，「マニュアル情報」という似て非なる語が用いられていた[18]。同委員会では，途中から「マニュアル処理情報」の語も登場しており，議事録からは，委員によっては両者を混同している様子も見受けられ，「マニュアル情報」の語が，散在情報とマニュアル処理情報の両方を含む意味で使われたり，散在情報のみを指す趣旨で使われている場面が見られる。

遡れば，行政改革委員会が平成7年3月に発足させた「行政情報公開部会」（情報公開法の制定を提案した部会）の議事録においても，「マニュアル情報」の語が現れており，マニュアル処理情報と散在情報の両方を指す意味で用いられた様子[19]がある。その一方で，この会議に昭和63年法の説明をするよう呼び出された総務庁の担当者は，「マニュアル処理」と「マニュアル情報」の語の両方を用いており[20]，これらを区別していた様子が窺える。

さらに遡ると，昭和57年に行政管理庁が取りまとめた「プライバシー保護研究会」の報告

16）　前掲注9）におけるそのような説明の例としては，「ファイル化されないで行政文書に散在的に記録されている個人情報については，その検索の困難性，本人に関する情報とそれ以外の情報との境界の不明確性等の問題があり，制度化に当たっては，実態に即した仕組みとする必要がある。」（5頁），「安全確保のために必要な具体的措置は，当該保有個人情報がどのような性質のものであるか，体系的に構成されているか又は行政文書中に散在的に存在するか等により異なることとなる。」（8頁），「一般の行政文書に散在的に記録されている個人情報も開示の請求の対象となること等により，その特定や探索が困難な場合が発生することが想定される。そこで，開示の請求の運用に当たっては，情報公開法の施行に伴い既に整備されている行政文書ファイル管理簿を活用することが考えられるが，それでも不十分な場合，開示請求者側と行政機関側が情報を出し合う必要がある。」（20頁）といった記載がある。

17）　前掲注5）の逐条解説書においても，2号個人情報ファイルの解説部分で「本号は，いわゆるマニュアル（手作業）処理に係る個人情報ファイルについて規定するものである。」（21頁）との説明がある。

18）　例えば，同委員会第1回（平成12年2月4日）の議事録には，事務局説明の中で，「続いてイの『保護すべき範囲』の問題でございますけれども，ここでもその文書の中にございますように，私的に収集，利用される場合の扱いの問題というものがございますし，また自動処理情報とマニュアル情報のどこまでを保護すべき範囲と考えるかという非常に大きな問題がございます。」といった発言がある。

19）　例えば，同部会第27回会議の議事録には，小早川光郎委員の「佐藤委員はマニュアルの個人情報について，現行法では本人開示の制度はないけれど，そこはそのままにしておいていいのかということであって，尾崎委員の考えは，その問題は情報公開法の方に入れるとこちらの制度が歪むので，そこは，情報保護法の方で必要な手当てをすべきであるということかと思う。そうだとすれば，私もそれが筋で，マニュアル情報について今の個人情報保護法を全部当てはめることは必要ないかもしれないが，個人情報の開示ということであれば，何らかの範囲でマニュアル情報まで入れるのもそれも一つの筋だし，それはできれば個人情報保護法の改正という形でやるのが形としてはきれいなのではないかと思っているが，果してそこまで行けるのかどうかよく分からない。」との発言がある。

20）　同部会第27回会議の議事録に，総務庁担当者の発言として，「今いろいろと個人情報の取扱いについての議論があったが，先ほど委員の言ったEUのディレクティブでも，いわゆる個人情報，今度自動処理だけでなくマニュアル処理も対象とするということであるが，これは，いわゆる個人情報のマニュアル処理全部を対象とすることではなくて，自動処理のように，容易に特定の個人の情報を検索できるような，そういった整備をされてシステム化されているものについて対象とする。だから，すべてのマニュアル情報を対象にしているというわけではない。」との発言がある。

書[21]では，「プライバシー侵害の可能性は，コンピュータ処理ばかりでなくマニュアル処理にも認められるので，両者の処理形態の特性に留意しつつ，原則的にはマニュアル処理をも含めた対策を講じる必要がある。」(55頁)，「このようなプライバシー侵害の可能性は，コンピュータを利用した処理の場合に限られず，マニュアル処理（注）においても個人データを氏名や識別番号などによって容易に検索できるなどシステム的に処理している場合にはその可能性があるものと考えられる。(中略)（注）『マニュアル処理』とは，コンピュータを利用しないデータ処理を総称する。」(19頁)との記載がある。

すなわち，「マニュアル処理情報」とは，一人ひとりの個人に対して「データ処理」を行い得る紙媒体等で管理された個人情報の束を指しているのであり，相対する「散在情報」は，「データ処理」を行い得る段階に整理されていない個人情報のことを指していると説明できる。「マニュアル情報」の語は多義的で混乱を招く[22]ので使用しない方がよく，平成15年の行政機関個人情報保護法への全部改正に際して，「個人情報ファイル」と「散在情報」という2つの相対する概念として整理されたわけである。

ここで，2号個人情報ファイルに記録された個人情報を「マニュアル処理情報」と呼ぶのに対して，1号個人情報ファイルに記録された個人情報を「電算処理情報」と呼ぶ[23]ことにする。「電算」か「マニュアル」かの軸と「処理情報」か「散在情報」かの軸は直交していることから，散在情報についても2つに分けることができよう。これを何と呼び分けるのが適切か難しい[24]が，仮に「電算散在情報」と「マニュアル散在情報」と呼ぶことにすると，**表1**のようにこれらの概念を整理することができる[25]。いずれも互いに排他的な関係にある概念である。

表1　処理情報か散在情報かの区分と媒体の区分[26]

	電磁的記録	紙等の文書
処理情報	電算処理情報	マニュアル処理情報
散在情報	電算散在情報	マニュアル散在情報

(3)　散在情報の具体例

散在情報の具体例としては，情報公開法に基づく行政文書の開示請求において，個人情報ファイル以外の文書が対象とされた場合での，「個人に

21)　行政管理庁行政管理局編『プライバシー保護の現状と将来――個人データの処理に伴うプライバシー保護対策――』（ぎょうせい，1982）

22)　藤原静雄『逐条 個人情報保護法』（弘文堂，2003）は，「マニュアル（手作業処理）情報」との見出しで2号「個人情報データベース等」を解説する部分で，「『特定の個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成したものとして政令で定めるもの』という部分がマニュアル情報を念頭に置いた規定である。個人識別性のある情報にも，管理の形態による分類が可能であり，具体的には，電算処理されているもの，ファイリングされているもの，ファイルにも入れられずにいるものがある。電算処理されていない情報がマニュアル情報である。」(30頁）と記し，行政機関個人情報保護法の解説部分においては，「旧法では，法の対象となる個人情報は電子計算機処理情報であった。新法は，これを紙等の媒体に記録されている情報（いわゆるマニュアル処理情報）にまで拡大した。一言で言えば，情報公開法上の『行政文書』に記録されている文書に対象情報の範囲を合わせた。」(158頁）と記しており，散在情報とマニュアル処理情報の区別に混乱がある。

23)　宇賀（前掲注6）417頁）は，1号個人情報ファイルを「電算処理ファイル」と呼び，2号個人情報ファイルを「マニュアル処理ファイル」と呼んでいる。「電算処理ファイル」は1号個人情報ファイルそれ自体を指し，「電算処理情報」は1号個人情報ファイルに記録された個人情報を指すものとして呼び分けることができる。

24)「マニュアル」という表現は，本来，「データ処理」の手段を示すために用いられたものであるから，データ処理を行えない状態にある散在情報に対して，「マニュアル散在情報」と呼ぶのは奇異である。

25)　開示資料（前掲注2）⑤の文書）にも，行政機関個人情報保護法への全部改正に向けた法制局予備審査の段階で，同様の整理がなされようとしていた様子がある。平成13年10月11日の議事メモに，法制局参事官の指摘として，「対象を広げたので，今，個人情報の区分は，電算情報・紙等情報とDB・散在情報の組み合わせで4象限ある。でもDBなら紙でも，まあ規律をゆるくすれば電算DBの延長線上で何とかなる，という直感で，『しかしながら』以降の文章になったのか。ちゃんと電算の散在情報も想定しているのか。法制化する際には，4象限分を考えないといけない。」との発言が記録されている。しかし，この点を整理する紙は作成されなかったようである。

26)「処理情報」の語は，昭和63年法では，法定された用語（2条5号）であり，「電算処理情報」に当たるものであるが，ここでは，平成15年の行政機関個人情報保護法への全部改正を踏まえて，マニュアル処理情報を含めた一般化した抽象概念として「処理情報」の語を用いている。

関する情報」（同法5条1号）に該当するものとして不開示となる部分が典型例（処理情報とは対極にあるという意味で）である。

実例を一つ挙げると，前掲注2）の開示資料⑤の行政文書の開示決定に際して，「法制局審査結果」と題する議事メモに記載のあった「去年のように〓〓先生のお墨付きでももらってくれば良いのではないか。」との文が，公務員以外の個人に関する情報に当たるとして「〓〓」部分が不開示（6条2項を適用した部分開示）とされたのであるが，この文が，「〓〓先生は昨年お墨付きを与えた」という，「〓〓先生」に関する事実情報として「個人に関する情報」となるというのである。そうであれば，当該先生本人がもしこの文書の存在に気づくことができたなら，行政機関個人情報保護法12条に基づき，自己に関する個人情報として開示請求すれば，開示されることとなるのであろう。こうした，文書の文章中に現れる「個人に関する情報」が，散在情報の極端な例であり，データ処理される情報とは程遠いものである。

このような散在情報となる文章を含む文書が，紙媒体で保有されていれば，**表1**の「マニュアル散在情報」に該当し，ワードプロセッサの電子ファイルとして保有されていれば，「電算散在情報」に該当することになる。

⑷　入力帳票は散在情報か

「散在情報」の概念に対しては批判がある。夏井[27]は，EUの個人データ保護法制を分析する中で，「個人データである要素としての情報は，もともと社会の中に散在しているのが原則である(37)。ただ，『それが特定の目的のために収集され，電子計算機によって自動的に処理され得るような状態になったときは，その処理の結果として，特定の個人のプライバシーの利益が損なわれるリスクが高まる』という蓋然性が一般に肯定されていることから，当該処理を行う者に対し，当該個人データを管理する者としての安全配慮義務の一種として，当該要素である個人データの処理における様々な法的義務が定められるという論理構造及びそれに基づく法制度が存在しているだけである。」（90頁）として，その注(37)で，「個人データである要素（情報）は，直ちに電子計算機による自動処理を実行できるように構成されていることを要しない。それゆえ，いわゆる「散在情報」なる概念は，全く無用であるし，道具概念としても有用性をもたない。現時点では「散在情報」であっても，将来の時点で収集され処理される時点では明らかに個人データに該当することになるので，その意味でも「散在情報」の概念は意味がない。」（120頁）と批判する。

たしかに，前記の具体例のような議事録中の文章に現れる散在情報も，電子計算機によって文章解析を行って，氏名らしき記述を抽出するなどすれば，そこから個人情報ファイルを構築することもできるから，現時点で散在情報であるものが将来に電算処理情報となる場合がある可能性は否定されない。

しかし，夏井自身が前掲の引用部分で「特定の目的のために収集され，電子計算機によって自動的に処理され得るような状態になったときは……法的義務が定められる」と言うように，将来に電算処理情報となるのであれば，そのようになった時点から義務を課すのが法の趣旨であるから，その前段階を区別するものとして「散在情報」の概念が存在するのであれば，この批判は当たらない。

ただし，個人情報ファイルに記録することを予定しているが未だ記録していない個人情報（いわゆる「入力帳票」がこれに該当）を散在情報に含めるのであれば，夏井の「直ちに電子計算機による自動処理を実行できるように構成されていることを要しない」との批判は的を射ている。

EU法の適用範囲の規定や英国法の客体定義では，「are intended to form part of a filing system」，「with the intention that it should ……」とあるように，自動処理することやファイリングシステムを構成することを予定している段階の情報も対象に含めており，入力帳票はこれに当たる。

日本法においても，昭和63年法では「入力のための準備段階の個人情報」（前掲注15）参照）まで対象に含めていた[28]が，平成15年の全部改正

27）　夏井高人「欧州連合における個人データ保護の諸要素に関する考察」法律論叢90巻1号（明大學會，2017）79頁以下

によりこの趣旨は消失してしまい，個人情報ファイルに記録済みとなる前段階は処理情報に当たらない（すなわち散在情報である）ということになってしまった。

これは，全部改正により，安全確保措置や正確性確保の義務が散在情報まで対象とすることになったため，入力段階を区別する必要がなくなったという整理によるものであろう。しかし，本来は，入力帳票のような保有個人情報と，前記の「議事録中の文章」に現れるような保有個人情報とでは，求められる安全確保措置や正確性確保の程度は大幅に異なるはず[29]である。

筆者は，個人情報ファイルに記録する前段階にある入力帳票等も処理情報として扱う[30]べく，定義の条文あるいは解釈を見直すべきと考えており[31]，それを前提として，そのような処理情報に該当しない個人情報を「散在情報」として区別することは有意義であると考える。

(5) プロファイリングとの関係

このことは，「プロファイリング」への対応とも関係する。

本稿シリーズ(2)では，EU 法の「プロファイリング」について，「自動処理にのみ基づいて（すなわち，人手を介さずに）個人について何らかの決定をすることを直接の対象としているのであり，（中略）定義中の『自動処理』とは，推定についてのプログラム処理のことではなく，決定（定義文中では「評価」）を自動化して処理すること (58) を指すのである。」とした。この注 (58) では，「決定を自動処理するということは，必然的に，個人情報ファイルや個人情報データベース等を用いた複数の（時には多数の）個人について一律に決定することを指すことになる。犯罪捜査の場面のように，ある被疑者について捜査員が個別の検討を行って『プロファイリング』して犯人である可能性を推定することが，ここで言う『プロファイリング』に当たらないのは，複数人について自動処理による決定を行うものではないからである。」と述べた。

これは，「プロファイリング」は処理情報を対象とするものであって散在情報は対象とされないと言い換えることができる。

逆に言えば，「プロファイリング」が行われる際には処理情報が構成されるということである。元となる情報源が社会の中に散在しているのだとしても，「プロファイリング」を行うためには，一人ひとりの個人情報が「配列されて」処理されるのであるから，一時的にであれ[32]，個人情報ファイルが構成されると言うことができる。

前掲**図 1** の「個人情報ファイル」の説明が，「個人に着目した検索，編集，加工等の処理」ができることを要件としていることは，「処理」に「プロファイリング」が例示されてこそいないものの，「プロファイリング」に必然的に「個人情報ファイル」が伴うことと整合的である。

28） もっとも，含まれていた入力段階とは，「せん孔業務その他の情報の入力のための準備作業」（同法 5 条 1 項）のことであり，その前の段階にある紙媒体の入力帳票（記入済みのアンケート用紙や申請書等）は含まれていなかった。

29） この点について，前掲注 9）の研究会報告書は，「安全確保のために必要な具体的措置は，当該保有個人情報がどのような性質のものであるか，体系的に構成されているか又は行政文書中に散在的に存在するか等により異なることとなる。」（8 頁）としていたが，成立した法律にそのような区別はなく，総務省行政管理局の「行政機関の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針」（一部改正平成 27 年 8 月 25 日総管管第 70 号）においても，安全確保措置について，個人情報ファイルであるか否かによる区分すらなされていない。なお，内閣サイバーセキュリティセンターの「政府機関等の情報セキュリティ対策のための統一基準群」においては，平成 28 年改定以降，「データベース」に特化した安全確保措置の基準（7.2.4 節）を示しており，電算処理情報の個人情報ファイルの一部にはこれが適用される。

30） 同様の観点で，法制局参事官から「電算処理データの入力原票の扱いについてどう考えるか。マニュアル処理情報に引っかかってくるのか，そうでないのか。」（前掲注 25）の平成 13 年 8 月 7 日の議事メモより）と指摘されていた。

31） 高木浩光「IoT に対応した個人データ保護制度のあり方」法とコンピュータ 34 号（法とコンピュータ学会，2016 年）47 頁以下

32） 情報ソースから散在する情報を逐次的に読み取って，個人情報を発見次第，随時「プロファイリング」処理を行うという処理形態（ストリーミング的処理）もあり得るところ，このような場合において，物理的な個人情報ファイルは作成されないと言うことができるかもしれないが，処理の全体を見れば，論理的には個人情報ファイルが一時的に生成されたと見ることが可能であろう。法目的に「プロファイリング」への対応を含めるにあたっては，このような観点からの概念整理が必要である。

4　検索性と体系性

(1)「体系的に構成した」への批判

「個人情報ファイル」の定義にある「検索することができるように体系的に構成した」の意義については，議論がある。

個人情報保護法の「個人情報データベース等」(2条4項）も同様の条文で定義されているが，これについて岡村[33]は，「体系的構成という要件の現代的意義」(98頁）との見出しで，昭和63年法における定義が，「1980年代という時代における情報処理技術の状況を深く反映している。」とし，「今日では全く異なる状況が到来している。」と批判する。

続けて，「パソコン用に最も普及しているオペレーティングシステム（OS）やワープロソフトにも，当該パソコン内部の記録媒体だけでなく，LANで接続されたファイルサーバその他のコンピュータの記憶媒体の内部から，特定のファイル名はもとよりファイルに含まれる単語等についても全文検索することが簡便なプログラムが組み込まれているから，現在では『体系的に構成した』ものでなくとも検索が技術的に容易になっている。」とし，「本法においては，検索可能性を有する電算機処理情報が，個人の権利利益を損なうおそれという観点から特に法制度の整備の緊急度が高いものとして『個人情報データベース等』の概念が位置付けられているのであるから，『体系的に構成した』という要件が必要であったか否か，立法論的に見て強い疑問が残されている。」と批判している。

鈴木[34]も，かつては，「コンピュータ処理においては，検索性こそが重要であり，データ構造等が体系的か否かということは個人の権利利益の保護の観点においても，事業者のデータ管理の観点においても本質的な問題ではない」と批判していた。「検索性と体系性が求められる点で共通しているが」(105頁）との記述もあり，「検索することができるように」と「体系的に構成した」とを分離された2つの独立の要件であるかのように説明していた。

しかし，文理上，「検索することができるように体系的に構成した」は，それひと続きで一つの概念である[35]。「検索することができるように」は，「体系的に構成した」と言える程度に「検索できる」という意味であり，「検索性」と「体系性」は不可分のものと言うべき[36]である。

(2)　検索エンジンの該当性

体系性を否定して検索性に重きを置く主張は，平成15年の個人情報保護法案の国会審議において，インターネットの（正確には「Webサイトの」と言うべきであろう）検索エンジンが「個人情報データベース等」に該当するかと問われた件にも共通する。

衆議院個人情報の保護に関する特別委員会において，「ヤフーでぽんとやると，生年月日も氏名も全部出てきます。これはここの定義する個人情報なんですか，ないんですか。」との質問に対し，内閣府特命担当大臣（個人情報保護担当）は，「結論的には，（中略）このような検索エンジンと言われておりますものにつきましては，個人情報としての索引が付されては必ずしもいないということから，これをもって『特定の個人情報を』（中略）『検索することができるように体系的に構成したもの』ではない。したがって，本法案第2条第2項に規定する『個人情報データベース等』には該当しないというふうに考えております。」と答弁した[37]。

法成立後に出版された立案担当者らによる逐条

33）　岡村久道『個人情報保護法〔第3版〕』（商事法務，2017）

34）　鈴木正朝『個人情報保護法とコンプライアンス・プログラム――個人情報保護法とJIS Q 15001:1999――』（商事法務，2004）

35）　北沢義博ほか「〔座談会〕個人情報保護基本法制大綱をめぐって」ジュリスト1190号（有斐閣，2000）2頁以下には，「この『体系化された』という言葉ですが，これは検索することができるよう体系化されたというように，一体で読めばよろしいのですか。」(14頁）との発言が記録されている。

36）　前掲注34）の鈴木は，「1号にいう『体系的』構成とは，コンピュータにとって検索性を担保する範囲で必要とされるという説明をなしうる程度のものであろう。一方，マニュアル処理においては，人間が直接視認しての作業が中心となることから，そもそも『体系的』構成がなければ『容易に検索』することができず，その意味で体系性と検索容易性は不可分の関係にあると理解することができる。」とする。この見解は，「体系的に構成することにより検索できるようにした」という条文ならば理があるが，実際の条文はこれとは逆さまである。

解説書[38]は，このことについて，「※インターネットの検索エンジン・電子掲示板について」(53頁）との見出しで，「このような検索エンジンは，そのデータベース中に蓄積された情報に個人情報としての索引が付されているわけではない（同じ文字列であれば，地名や企業名等の個人情報でない情報も検索される。）ことから，これをもって「特定の個人情報を……検索することができるように体系的に構成したもの」とは言い難く，本条第2項に規定する「個人情報データベース等」には該当しない（ただし，当該検索エンジンが個人情報としての索引を付してデータベース化されているような場合，すなわち，個人情報に該当する情報だけを選別して検索できる場合には，『個人情報データベース等』に該当すると考えられる。）。」と説明した。

前掲注33）の岡村は，これを批判し，「否定説は，①個人情報以外の情報と混在していること，②同一文字列であれば地名その他個人情報以外の情報（地名等）も検索しうること，③『個人情報として索引』が付されていないこと等を主たる根拠とする。しかし，①については，本項柱書は『個人情報を含む』情報の集合物とするにすぎないから，個人情報以外の情報を含んでいることは，本項に該当することの妨げとならない。②についても，たしかに検索エンジンでは地名等も検索しうるが，本項は『特定の個人情報を……検索できる』ことを要件とするにすぎないから，個人情報以外の情報も検索可能であることは，本号に該当することの妨げとならない。③の正確な意味は不明であるが，検索エンジンで特定人の氏名をキーワードとして検索するような場合，事前に検索エンジンが作成しているインデックス（索引）に基づき，現に多くの個人情報を検索しうる一方，『山田太郎』をキーワードに検索するような場合，通常は『山田太郎』に関する個人識別情報が検索され，地名等は検索されないことが通常であるという事実を無視している。したがって，いずれの点も根拠たりうるか，疑問がある。」(100頁）と述べている。

この見解は，体系性の意義を無視して検索性にのみ着目したが故の主張であろう。「検索できることを要件とするにすぎない」と，体系性から切り離した検索性のみを要件としてしまっている。

立案担当者らの説明は，体系性を説明しようとして，「個人情報としての索引」の有無や，「地名や企業名等の個人情報でない情報も検索される」という点を挙げたことが，かえって理解を難しくし，誤解を助長させたのではないか。その点，**図1**に示した「個人情報ファイル」とは何かの説明は明快である。「個人情報としての索引が付されている」は「個人に着目した処理ができる」と言い換えることができるし，「地名や企業名等の個人情報でない情報も検索される」か否かは，「記録項目の内容・配列が同一であること」で言い換えた方がよかったかもしれない。何より，「要するに表形式（個票）のことである」と説明すればよかったのではないだろうか。

(3) 個人情報ファイルと個人情報データベース等

しかし，ここで問題となるのが，「個人情報ファイル」と「個人情報データベース等」の違いである。条文上は，「個人情報ファイル」では「一定の事務の目的を達成するために特定の保有個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの」と定義されているのに対し，「個人情報データベース等」では単に「特定の個人情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したもの」と定義されていて，「一定の事務の目的を達成するために」に相当する要件がないという違いがある。

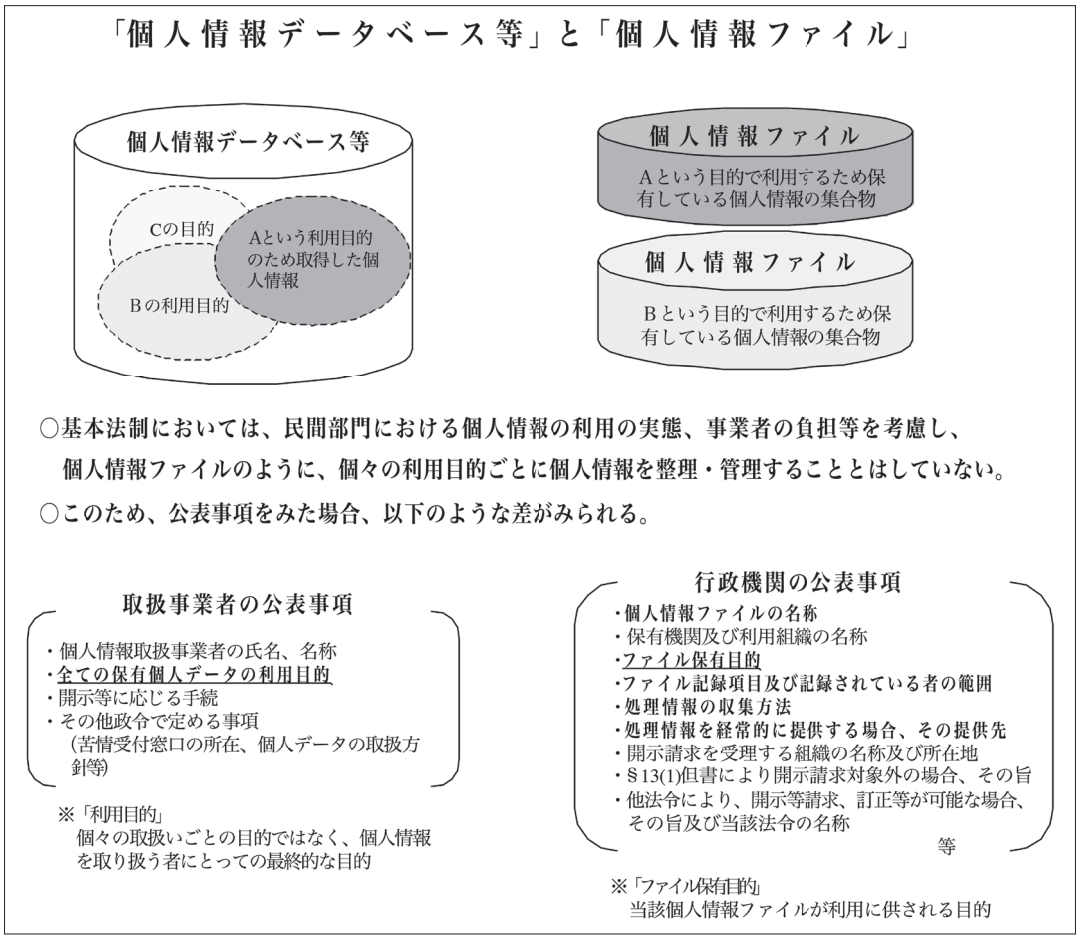
この違いが何を意味するかは，立案担当者らの逐条解説書（前掲注38)）では十分な説明がなく，「データベースの単位については，データベースの管理権限やシステムの構造等により判断されることとなるが，通例は事業者が単位となり，分散型のデータベースであっても，統一的な仕様の下，データの共有化，相互的な利用が可能な場合は1つのシステムとしてとらえられることとなる。」(51頁）と説明されているだけ[39]である。

このことについての明確な説明が，行政機関等

37） 第156回国会国会議録衆議院個人情報の保護に関する特別委員会第6号（平成15年4月17日）

38） 園部逸夫編『個人情報保護法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい，2005）

図２　行政機関等個人情報保護法制研究会の資料「『個人情報データベース等』と『個人情報ファイル』」



個人情報保護法制研究会第３回会議（平成13年６月６日）の資料5-2「『個人情報データベース等』と『個人情報ファイル』」に記載されていた（図2）。

これによれば，「個人情報ファイル」では，「Aという目的で利用するため保有……」「Bという目的で利用するため保有……」と，利用目的ごとに一つひとつの「個人情報ファイル」が観念されるのに対し，「個人情報データベース等」では，複数の目的のそれらが一つの「個人情報データベース等」の中に混在して存在するという整理である。

このように区別して法定された理由は，図中にあるように，「個人情報データベース等」については，民間部門における利用の実態と，事業者の負担等を考慮して，個々の利用目的ごとに整理して管理させることをあえてしなかったことによるとされている。

このことからすると，「個人情報データベース等」には様々な利用目的で取得された個人情報がごちゃ混ぜに入っていて，前掲図１のような表形式のもの（個票）とはおよそ言い難いということになり，「検索することができるように体系的に構成した」が何であるかを前記のようには説明できないようにも思える。

たしかに，昭和63年法が制定される前の時代

39）前掲注38）の改訂版に当たる，個人情報保護法制研究会『個人情報保護法の解説〔第二次改訂版〕』（ぎょうせい，2018）においても，78頁に同一の記載があるだけである。

を振り返れば，データは磁気テープに記録され，1本のテープが1つの利用目的で作成され，そこに1列に個人情報が配列される形で記録されていたのであるから，「個人情報ファイル」概念はそのような物理的な記録形態とちょうど一致していたのであった。それが，平成の時代には，そのような磁気テープの利用形態は廃れ，ハードディスクを用いたランダムアクセス可能な記憶装置によってデータベースを構築するのが通常となったので，もはや物理的な記録形態は「1列に配列される」ようなものではなくなっている。その意味で，「個人情報ファイル」概念は時代に合わない過去の遺物であると主張する向きもあるかもしれない。

しかし，「個人情報ファイル」概念は，必ずしも物理的な記録形態を指すものではなく，論理的な利用形態としての「ファイル」のことをも指すものであるはずである。実際，今日の行政機関は，もはや磁気テープをそのように使用しているはずがなく，データベースを使用しているはずのところ，「個人情報ファイル」の概念をそのまま用いている。また，昭和63年法においても，逐条解説書（前掲注7)）で「『体系的に構成された個人情報の集合物』とは（中略）である。また，そのような集合物が更にいくつか集められた物であって，多目的のファイルとして管理し，複数業務に利用するため，個々の集合物が一体的にあるいは相互に関連して利用されることにより全体として特定の事務を処理するもの（データベース）も含む。」と書かれているように，当時からデータベースを利用することは想定されていたのであるから，当初から「個人情報ファイル」概念は論理的な利用形態としての「ファイル」のことを指していたはずである。

そのように理解すると，「個人情報データベース等」も論理的な利用形態の概念と捉えてよいはずである。もし，「個人情報データベース等」を物理的な記録形態と捉えたなら，個人情報はごちゃ混ぜに入っていておよそ前記のような体系化がなされているとは言い難い形態になっているであろう。しかし，論理的な利用形態と捉えれば，「体系的に構成された」との要件は，前掲**図1**と同様に説明することができる。実際，**図2**の説明図では，左の「個人情報データベース等」の内部に楕円の点線で描かれたものは，右の「個人情報ファイル」のそれぞれに相当するものとして描かれている。

すなわち，「個人情報データベース等」が何であるかを「個人情報ファイル」との違いに着目して説明すれば，利用目的ごとに分けて整理・管理することが法的義務としては免除されているが，暗黙的な利用目的は存在していて，その利用目的ごとに表形式（個票）のビュー（データベース用語で言うところの）が利用形態として存在し，その複数のビューを集めたものを1個の「個人情報データベース等」として扱ってよいということであろう。

このように整理すると，「個人情報データベース等」における「検索することができるように体系的に構成したもの」も，**図1**と同様に「要するに表形式（個票）のことである」と説明してよい[40]と言える。

そうすれば，前記の検索エンジンの論点についても，「検索エンジンは表形式になっていないので該当しない」と説明できるし，立案担当者らが「個人情報データベース等」に該当するケースとして例示した「個人情報としての索引を付してデータベース化されているような場合，すなわち，個人情報に該当する情報だけを選別して検索できる場合」[41]は，個票になっているか，そうでなくても，個票に単純に変換できる形態のものを指している[42]と理解できる。

40）行政機関個人情報保護法の平成28年改正で導入された「行政機関非識別加工情報」は，「個人情報ファイル」を入力元として加工情報を作成することとなっている（2条9項）。これは，こうした匿名加工が一般に，個票を元に行われるものであることと対応している。その点，個人情報保護法の平成27年改正で導入された「匿名加工情報」は，「個人情報データベース等」を入力元とすることを規定していない。しかし，加工基準を規定した同法施行規則19条は，5号において「個人情報に含まれる記述等と当該個人情報を含む個人情報データベース等を構成する他の個人情報に含まれる記述等との差異その他の当該個人情報データベース等の性質を勘案し」と，「個人情報データベース等」を対照先にしており，これは「個人情報データベース等」が個票の形であることを前提としているものと言える。本来は，「匿名加工情報」の定義も，行政機関個人情報保護法2条9項と同様に，入力元を「個人情報データベース等」に限定するべきであった。

(4) 検索とは何か

結局のところ「検索することができるように体系的に構成した」が個票であることを指しているにすぎないのだとすれば，「検索する」とはいかなる意味なのか。これは，検索エンジンのように文字列で全文検索ができるといった意味での「検索」からは程遠く，単に，「個人に着目した処理」を可能とするために，一人ひとりの行データ（表の1行）を続けて抽出できるという程度の意味[43]と考えられる。

なお，そのように解さないと不都合となるのが，いわゆる名簿屋による個人データの売買に対する規制である。

名簿屋が売買しているデータは，「個人情報データベース等」として第三者提供制限の規制が課されて当然と一般に考えられているが，売買されるデータは，表形式のものであることがほとんどと考えられる。それらは必ずしも，氏名が五十音順に並べられているわけではなく，検索機能のついたデータベースとして提供されるわけでもなく，単なるテキストファイルかもしれない。もし，「検索することができるように……」の解釈が，氏名で検索できることを要求するものであるなら，名簿のテキストファイルはその要件を充足するのかとの疑問に至る。

この疑問点については，従前より，「金融機関における個人情報保護に関するQ&A」（現在は個人情報保護委員会事務局と金融庁の共管）が答えを示していた。

問II-4の回答として，「例えば，表計算ソフトにおいて，氏名の順番はランダムであるものの，列ごとに氏名列，住所列，借入金列というように体系的に構成されており，そのソート機能等を用いて，それらの個人情報を検索できるように再構成することが容易である場合には，『コンピュータを用いて検索できるように体系的に構成したもの』に当たり，『個人情報データベース等』に該当するものと考えられます。」と書かれている。

この考え方により，名簿屋の名簿データが「個人情報データベース等」に該当することになるが，これは，表形式（個票）のデータであれば常に該当するということを意味することになる。

個人情報保護法の平成27年改正で導入された「匿名加工情報」に係る規定も，次のように，この解釈と整合する。

2条10項中で「匿名加工情報データベース等」なる概念が，「特定の匿名加工情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したものその他（略）」として定義されたが，「検索する」の対象が「匿名加工情報」となっている。匿名加工情報には氏名は含まれないはずであるから，何によって「検索する」のかとの疑問に至るが，これは結局のところ，臨時に付された符号あるいは行番号によって行単位で処理される表形式のデータ（匿名加工情報も個票に当たる）のことを指しているのである。

このことから，「検索することができるように体系的に構成した」とは，表形式のデータを行単位で処理できるという程度のことしか意味していないのだと理解するほかない。

5　提供元基準と容易照合性

(1) 国会での説明

今日「容易照合性」と通称されるようになった，「個人情報」定義の条文中にある括弧書き「（他の情報と容易に照合することができ，それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」をどのように解釈するかは，これまで

41）これに該当する具体例として，ここ数年で新たに開始されたGoogleの検索エンジンの機能「ナレッジパネル」がある。氏名で検索した場合に，Wikipediaに人物名として登録のある氏名であった場合には，画面の特別な枠「ナレッジパネル」に当該個人に関する情報が表示されるようになった。Googleの検索エンジンもこの部分については「個人情報データベース等」を事業の用に供していると言えよう。

42）立案担当者らが「個人情報としての索引」の有無によって説明しようとしたのは，データベースから個票をビューとして抽出できる（高速に処理する）ためには「個人情報としての索引」がデータベースに作成されている必要があるので，そのことをもって間接的にビューのことを説明できると考えられたからではないか。

43）このことは，昭和63年法の「個人情報ファイル」定義で「一定の事務の目的を達成するために体系的に構成された個人情報の集合物であつて」には「検索することができるように」の語が含まれていなかったことと整合的である。

あまり明らかにされてきていない[44]。

国会審議においてその解釈が問われたことは3回あり，1回目は，防衛庁開示請求者リスト作成事件が政治問題化して国会が紛糾した平成14年，行政管理局長が，昭和63年法について「本法の対象とする個人情報は，磁気テープ等に記録された個人情報そのものから本人が識別されるものであることが原則でございます。しかし，当該情報のみでは本人が識別できない情報でございましても，一定の条件で検索をして，番号を抽出して，その結果をその番号別の氏名ファイルと照合する，そういうことによって容易に本人を確認できるような場合などは，本人が識別できる個人情報を検索したのと同様であるから本法の対象とするという説明をいたしております。」[45] と答弁した。

2回目は，個人情報保護法の平成27年改正に至る前年の国会審議において，野党委員からの質問に対して，消費者庁審議官が，「すなわち，それ自体では個人を識別できない情報であっても，事業者におきまして，通常業務における一般的な方法で個人を識別する他の情報との照合が可能な情報は，個人情報に当たることとなります。」[46] と，抽象的な説明で答弁した。

3回目は，平成27年改正の審議に入る直前に，与党委員からの質問に対し，消費者庁審議官が答弁したもので，「容易照合性でございますが，当該情報を保有する事業者において，他の情報との照合により特定の個人を識別することが可能か否かにより判断するものでございます。（中略）具体的には，個人情報取扱事業者が，氏名，生年月日，住所，電話番号が記載された顧客リストを保有しており，これとは別に商品購入履歴のリストがある場合におきまして，それぞれのリストに共通の整理番号が付され，それをもとにある商品購入履歴が特定の顧客にひもづく場合には，容易照合性があるものとして商品購入履歴も個人情報に該当することとなると考えられます。」[47] と，具体的な説明がなされた。

3回目の答弁では，「当該情報を保有する事業者において」と，提供元基準に相当することが述べられている。そして，1回目と3回目の答弁に共通するのは，表形式のデータ間の照合可能性を述べている点である。

より端的な説明が，前掲の**図1**に掲載した資料（前掲注2）⑥の開示資料中の「個人情報ファイルについて」と題する文書〔2002年7月5日付〕）の下に続く部分に描かれていた。これを**図3**に示す。このように，表形式のデータ（図中では「リスト」と表現されている。）間の照合可能性が説明されている。

この文書の続くページには，想定問答が用意されており[48]，そこには，「具体的に，どのような場合を『照合が容易』というのか。」との想定問に対し，「1 『照合が容易』かどうかは，照合する『他の情報』の管理状況等により異なるため，一律に論ずることは困難であるが，一例をあげれば，個人別の番号のみが付されたファイルがあり，これとは別に番号別の氏名リストを電算処理情報や台帳で保有している場合等が考えられる。」「2 『照合が容易』かどうかは，照合する『他の情報』の管理状況等を勘案して，『電子計算機により個人情報を処理しているのと同様な状態』であるかどうか，個別，具体的に判断する必要がある。」との回答が用意されていた。

また，「なぜ現行法では，『照合が容易』なものに限っているのか。」との想定問に対し，「1 『容易に照合することができる場合』としているのは，

44） 平成27年の改正を通じて個人情報保護委員会がガイドラインで示した新たな説明は，「『他の情報と容易に照合することができ』るとは，事業者の実態に即して個々の事例ごとに判断されるべきであるが，通常の業務における一般的な方法で，他の情報と容易に照合することができる状態をいい，例えば，他の事業者への照会を要する場合等であって照合が困難な状態は，一般に，容易に照合することができない状態であると解される。」というもので，抽象的で何も示していないに等しい。「例えば」以下は，否定される例を一つ示しただけである。これは，明確な解釈を打ち出すことを保留しているものと考えられる。

45） 第155回国会国会会議録参議院総務委員会第7号（平成14年11月21日）

46） 第187回国会国会会議録衆議院内閣委員会第9号（平成26年11月7日）

47） 第189回国会国会会議録衆議院内閣委員会第2号（平成27年3月25日）

48） 作成日が2002年7月6日であること，他の想定問答に防衛庁のケースへの補足が記載されていることから，防衛庁開示請求者リスト作成事件で紛糾する国会に対応するために準備されたもののようである。

図３　個人情報ファイルを説明した部内文書（一部抜粋）

１．通常の個人情報ファイル（個人が識別できる情報　＋　個人情報を体系的に構成）

	車両番号	所有者	住所	TEL
1	品川は　１１－２２	行政 太郎	東京都品川区＿＿	03-3268-31…
2	練馬わ　２２－３３	情報 花子	東京都練馬区＿＿	090-2269-51…
3	品川に　００－９９	行政 太郎	東京都品川区＿＿	03-3268-31…
4				

※　個人に着目した処理（検索、加工、編集等）が容易

２．当該リストに記載された情報だけでは個人を識別できないが、他のリストと照合することにより個人を識別することができる

地点	通過日	通過時刻	速度(km/h)	車両番号
加平 PA	02 年 05 月 XX 日	18:07	+30	品川は 11-22
小菅 JC	02 年 05 月 XX 日	18:04	+30	品川は 11-22
高井戸	02 年 02 月 XX 日	02:11	+40	横浜う 99-55

照合して利用

※　個人情報ファイルとして利用（個人に着目した処理が容易）

「行政 太郎（が所有している車両「品川は 11-22」）」が、「02 年５月 XX 日に小菅ジャンクション～加平パーキングエリアのルートで走行していた」ことがわかる。

当該情報のみでは本人を特定できない場合でも，番号別氏名ファイルを電算処理情報，台帳で持つこと等により，本人を容易に特定し得る状態であれば，本法の対象とする趣旨。」「2　現行法は，電算処理された個人情報を対象としているが，『電子計算機により個人が識別できる情報を処理しているのと同様な状態』にあるものを，個人情報ではないということで本法から除外することが適当でないことから置かれたもの。」「3　担当者に一々照会しなければ照合できない等，他の情報との照合が容易でないものは，大量・高速処理や，結合・加工の容易性といった電算処理の特徴を有しないことから，本法の対象とする必要性に乏しいことから，『照合が容易』なものに限っているところ。」との回答も用意されていた。

ここで検討が必要なのは，こうした表形式データ間の照合という説明が一つの例示にすぎず，これに限られないものと解するべきなのか，それとも，表形式データ間の照合であることこそが容易照合性の本質なのだと解するべきなのかである。このことは，３回分の国会答弁を聞く限りでは，判然としないところであった。

しかし，この想定問答を見ると，「個人が識別できる情報を処理しているのと同様な状態」にあることが判断指標である旨が明らかにされている[49]ことがわかる。このことからすれば，たまたま１つの行データが，他の情報と照合することで特定の個人を識別することができることとなるものであったとしても，そのことをもって容易照合性があるとは言わないのだと理解することがで

49）　前記１回目の答弁にある「本人が識別できる個人情報を検索したのと同様であるから」との説明は，これと同旨のものであったと推察できる。

きる。

該当しない場合の例としてしばしば登場する「一々照会しなければ照合できない」という説明[50]は，作業の非容易性のことを言っているように聞こえるが，このようにして見ると後述するように，たまたま1つの行データが照合できるという事実を容易照合性に組み込んではいないことを含めて説明されているとも理解できるのではないだろうか。

⑵　立案の経緯

この解釈の妥当さを確認するため，昭和63年法の制定に至るまでの政府内の議論の様子を，開示資料から探った。

まず，容易照合性のこの条文が，英国のData Protection Act 1984（以下「DPA 1984」と言う。）における「personal data」の定義を真似たものであることが明白となった。条文を対比するとよく似ていると感じられることは以前より指摘していた（前掲注31）66頁）が，立案初期の提案内容を踏まえると，そのことをさらに確信できる。

昭和60年7月から総務庁行政管理局により開催された「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」で検討され，昭和61年12月に取りまとめられた「行政機関における個人情報の保護に関する研究会意見」には，「第2　保護対策の対象範囲」として，「⑵個人情報の定義」が次のように提案されていた。

> ⑵個人情報の定義
>
> 個人情報とは，個人に関する情報であって，当該個人を識別できるものをいうが，個人が識別できるとは，情報の内容から，その情報が特定個人のものと識別し得ることをいうとすることが適当であると考えられる。
>
> なお，当該情報のみでは特定個人を識別できないが，当該機関が保有する他のファイル又は台帳等と照合することにより識別できるものは含むものとすることが適当であると考えられる。
>
> 識別の方法は，氏名，住所，生年月日等で識別するか，個人別に付された番号その他の項目で識別するかを問わない。

DPA 1984では，「⑶ “Personal data” means data consisting of information which relates to a living individual who can be identified from that information (or from that and other information in the possession of the data user), including any expression of ……」と定義されており，日本語訳すれば，「この法律においてpersonal dataとは，生存するある一人の個人に関する情報からなるdataであって，当該情報から（又は，当該情報とdata user[51]が保有する他の情報とから）その個人を識別することができるものを言い……」といったところであろう。

「who can be identified from that information」の部分が，研究会意見では「情報の内容から，その情報が特定個人のものと識別し得る」となり，「who can be identified …… from that and other information in the possession of the data user」の部分が，「当該機関が保有する他のファイル又は台帳等と照合することにより識別できる」となったと考えられる。DPA 1984には「ファイル又は台帳」という言葉も「照合する」との語も現れないが，これらは「identified from that and other ……」のフレーズが意味するところを具体化したものなのであろう[52]。

開示資料（前掲注2）②）によると，昭和62年9

50）　例えば，前掲注7）には「逐一，文書等により他の機関に照会しなければ個人が識別できないものは，『容易に照合することができる』場合には当たらない。」（56頁）との記載がある。

51）「data user」はDPA 1984において定義語であり，データの保有者のことである。

52）　そのように参考とされたかもしれないものとして，DPA 1984のガイドライン「法律の手引き並びにデータ利用者及びコンピュータ・ビューロのための案内 ガイドライン：第1号」がある。原文を入手していないが，その日本語訳（堀部政男＝藤田憲一＝棒剛 共訳）が，経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『民間部門における個人情報の保護〈資料編〉』（大蔵省印刷局，1987）に収載されている。そこには，「personal data」定義の解説として，「『識別できる』――その識別は，例えばデータ主体の氏名がデータの一部として記録されているというように直接的なものであってもよいし，又は，データがコードを持っており，手持ちの別のリストと照合することによりデータ主体を識別することができるといったように間接的なものであってもかまいません。」（40頁）と書かれている。

月30日の「データ・プライバシー保護専門部会」会議の「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護対策―検討資料」と題する資料には，「当該情報のみでは，特定個人を識別できないが，当該行政機関が保有する他の台帳等と照合することにより識別できる場合は対象とすることが適当である（イギリス法§1(3)参照）。」との文があり，やはりDPA 1984を参考にこの案が準備されたようである。

検討時期を遡ると，昭和58年4月19日の「プライバシー保護対策に関する連絡協議会」の配布資料[53]に，DPA 1984の前身となった1982年12月提出（1983年5月廃案）の旧法案が掲載されていた。その案では，「(3) “Personal Data” means data consisting of information which relates to a living individual who can be identified from the information, including any expression of ……」となっており，「(or from that and other ……)」の括弧書きが当初はなかったことがわかる。日本法の立案検討がこれらを真似ていたのであれば，なぜこの括弧書きを入れたのかを英国から聞き出し，その趣旨をよく汲んで日本法にも括弧書きを入れたのではないか。

昭和58年11月24日の同連絡協議会の「作業グループ会合での検討結果」と題する資料には，「『識別可能な』とは，個人データの氏名にかえてコード番号が付せられており，個人を特定するには別途のファイルでコード番号と氏名を照合する必要がある場合その他個人データの各データ項目から特定個人を推定できる場合をいう。」との記載がある。「照合する」がこうした考え方から導かれた可能性がある。

以上のことから，当初から，照合の対象は「当該機関が保有する他のファイル又は台帳」であったことがわかる。照合を行う主体は当然に当該機関が想定されていた。

(3) 内閣法制局の予備審査

内閣法制局の法令案審議録を見ると，法制局に最初にかけられた条文案（「62・8月案（第1次案）」と手書きされている。）[54]は，「個人に関する記録であって，氏名，番号，記号その他の個人別に付された識別項目又はその他の記述により，当該個人を識別できるもの（当該記録のみでは特定個人を識別できないが，当該行政機関が保有する他のファイル又は台帳その他のものと照合することにより識別できるものを含む。）をいう。」というものであった。この時点では「容易に照合」との語は用いられていない。

続く第2次案（「62・11・13法制局用」）では，これが，「個人（死者を除く。）に関する情報であって，氏名，番号，記号その他の個人別に付された識別項目又はその他の記述により，当該個人を識別できるもの（当該情報のみでは特定個人を識別できないが，当該行政機関が保有する他の情報と容易に照合することができ，それにより特定個人が識別できるものを含む。）をいう。」へと変更されている。

第1次案で「個人に関する記録」だった部分が「個人に関する情報」に変更されたことについて，「情報」の部分には手書きコメントで「記録より広い。指紋の，音声の計数化したものも含む」と記されている。一方，開示資料（前掲注2）①）に含まれる「内閣法制局宮崎参事官に対する素案説明」（62・11・14付）と題する文書では，この修正について，以下のやりとりがなされている。

「（参）記録よりも広いということでいいのか。」「記録というと，一定の法的価値を有するという意味になる。記録されたもの以外のものも含むということで情報とした。」

また，第1次案で「他のファイル又は台帳その他のものと照合」だったところが，「他の情報と容易に照合」に変更されたことについて，「容易に」の部分に手書きコメントで「各省意見を容れた」「出先・ソーコは否含」と記されている。一方，開示資料の「素案説明」では，単に「『容易に』照合することができる。とした。」とだけ書かれていて，理由が書かれていない。

残念ながら，この変更が誰のどのような意見によるものかの記載は，開示資料からは見つからなかった。

53）前掲注2）の開示資料②の文書に含まれている。

54）この案とほぼ同じものが「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護対策（法的措置）の骨子（案）」として各省に照会がかけられていた様子がある。

推測するに，第1次案が「個人に関する記録」となっていたのは，米国のPrivacy Act of 1974が保護の対象を「record」（政府機関により維持管理される個人に関する情報の収集物）としていたことに倣ったのであろうか，第3次案の「個人に関する情報」の部分に，「『関する情報』の外延が無限に広がってしまうとの問題はないか？」とのコメントが手書きされていた。「記録」の語は，後の第13次案（63・3・24付）で「生存する個人に関して記録された情報であって」の形で復活[55]しており，第13次案の直前の法制局での検討の議事メモ（63・3・22付）には，「『記録された』は最初だけ言っておけばいい気もする。確かに『記録された』を取るとどこまでも広がるという感じになる。」との法制局参事官からの指摘があったことが記されている。しかし，その次の案で再び「個人に関する情報」に戻されてる。

つまり，「個人に関する情報」では「どこまでも広がる」懸念があるけれども，「個人に関する記録」としたのでは「一定の法的価値を有する」意味になってしまい限定的すぎるので，「情報」に変更したということであろう。

そして，「記録」が「情報」に変更されると，「ファイル又は台帳」も具合が悪いということになったのであろう。「記録」が限定的すぎるというのであるから，「ファイル」も「台帳」も限定的すぎる（ファイルや台帳はまさに「記録」を意味するのであるから）ということになったのではないか。これが「情報」に置き換えられて，「他の情報と照合することができ」という案が（開示資料には見当たらないが）一旦考案されたものと考えられる。それに対して，「各省意見」としてそれでは広がりすぎるとの指摘があったのではないか。「出先・ソーコは否含」との手書きメモは，「他の情報と照合することができ」では出先機関や倉庫にある文書との照合まで問題にされることを懸念する声があったことを意味しているのではないか。その声を受け容れて「容易に」が挿入されたものと考えられる。

また，第3次案で「当該行政機関が保有する他の情報と」となっていた部分が，第10次案（63・3・8付）で「当該情報を保有する行政機関が保有する他の情報と」に変更され，第13次案（63・3・24付）で「他の情報と」に変更されて「当該行政機関が保有する」の要素が削除されていた。

この経緯を法制局での検討の議事メモで確認したところ，まず，63・3・10付の「内閣法制局（63・3・9質問項目）検討」と題する文書に，「他の行政機関がもっている場合も保護すべきではないか。」との指摘があったが，この時点では，「他の行政機関がもっているものは通常個人情報として処理していない。同一の機関がもっている場合は，類型的に容易だし，個人情報として利用しているじゃないかというものだけ入れることにした。」と説明し，他の機関を含めるつもりがなかった様子がある。そして，63・3・22付の「内閣法制局検討」と題する文書には，内閣法制局参事官から「『容易に』とあれば，『……情報を保有する者が』と限定をかける必要はあるか。前広にすぎる感じがする。『当該情報のみでは識別できないが，他の情報と容易に……』とするのがわかりやすいのでは。」との指摘があったと記されている。

つまり，今日の視点から見れば，「他の情報と容易に照合」の「他の情報」が如何なるものを指すのか，条文からは全く見えてこないが，立案経緯からすれば，DPA 1984に倣って「当該機関が保有する」他のレコードのリストを指していたところ，限定的すぎるとの理由で単なる「情報」に丸められ，各省意見によって「容易に」を入れることになったところ，法制局から「『容易に照合』としたのだから『当該機関が保有する』と書かなくていい」との趣旨の指摘が入り，誰が保有する

55）開示資料「内閣法制局（63・3・9質問項目）検討」（63・3・10付）（前掲注2）①に含まれる。）によると，ここに「記録された」が挿入された経緯は，法制局参事官から「体系的に構成された」の立法例を問われて，行政管理局側が「著作権法2条がある」と答えたところ，「『集合物』という段階で物質化するのか」と問われ，「『個人情報の集合物』は有体物と考えている。」と答えたところ，法制局参事官が「『情報』が有体物だとすると（今まで非有体物だと思っていた），2号については，『生存する個人に関し記録された情報であって』としたらどうか。検討されたし。」と指示したことによるものだったようである。

情報が対象なのかの記述も消えてしまったわけである。

すなわち，「当該機関が保有する他のファイル又は台帳等と」との要素は「容易に」との文言に凝縮されたのである。

⑷　各省との法令協議

法制局の審査では「容易に照合」の部分にはとくに指摘がなく，そのまま最終案となった。最終段階で行われる各省との法令協議では，この解釈についての質問が多く寄せられており，総務庁行政管理局がこれに答えた文書が開示資料（前掲注2）②）に含まれていた。

例えば，自治省の質問（昭和63年3月31日付）「第2条第1項第2号中，『当該情報のみでは識別できないが，他の情報と容易に照合することができ，それにより当該個人を識別できるもの』の具体的な例をご教示されたい。」に対して，「個人別の番号のみが付された個人情報ファイルがあり，これとは別に当該番号及びこれに対応する個人の氏名，住所からなる情報が磁気テープ又は帳簿の形で所持され，全体として本人が識別できる個人情報ファイルを処理するのと同様の効果をあげることができる場合がその例である。」と回答されていた。

「全体として……同様の効果」とあることから，やはり，前述のように，ファイル（図3では「リスト」）単位での照合を問題としているのであって，たまたま1つの行データが照合できるという事実を容易照合性に組み込んではいないように思われる。

また，運輸省の再質問（同年4月5日付）「第2条第2号における『容易に照合することができ，それにより当該個人を識別できるもの』について，『容易に』と認められる場合と認められない場合とを区別する基準についての具体例を掲げての説明も含めて，詳細に説明されたい。」に対し，「1.『容易に照合することができる場合』を入れているのは，当該情報のみでは本人を特定できない場合でも，番号別氏名ファイルを磁気テープ，台帳等で持つこと等により本人を特定し得る状態であれば本法の対象とする趣旨である。」「2.　この規定は，『電子計算機により個人が識別できる情報を処理しているのと同様な状態』にあるものを個人情報でないということで本法の除外とすることはできないことから置かれているものである。」「3.　従って，文書等により他の機関に照会しなければ個人が識別できない場合，台帳を倉庫を[56]保管しているような場合は容易に照合することができるものとは考えていない。」と回答されていた[57]。

環境庁の質問（同年3月29日付）では，「『他の情報』の保有者の範囲を示されたい。」との問いに対し，回答（同年4月2日付）が，「『他の情報』の保有者の範囲は限定していない。将来的に，オンライン結合により，他の機関が保有する情報と容易に照合することが可能になることが考えられる。しかし，他の機関に文書で照会しなければ個人が識別できない場合は，『容易に照合することができる』場合に当たらないものと解する。」というものであった。前記のように，3月10日時点では，他の機関を含めるつもりがなかった様子があったのに，ここでは，オンライン結合の可能性に触れている。この間にどのような経緯があったのかは，開示資料には記載が見つからなかった。

環境省の再質問（同年4月4日付）では，さらに踏み込んで，「1.　他の機関が保有する情報と照合するに当たり，オンライン結合による照合を容易とし，例えば通常行われうる電話による情報照会を容易でないとし，区別できる理由如何。」「2.　同一機関が保有する他の情報と照合するに当たり，当該情報が倉庫に保管されている場合を容易でないとし，例えば手元におかれている場合を容易であると，区別できる理由如何。」との質問があった。

これに対する回答は，「⑴　オンライン結合による照合は，電子計算機処理そのものである。一方，電話照会により本人を一人々特定する業務は，本人を特定できる個人情報を電子計算機処理する業務と同様とは考えにくい。⑵　手元に番号，氏名等からなる整理された台帳を保有し，電子計算

56）「台帳を倉庫に」の誤記と思われるがそのまま引用した。なおこれは，総務庁の便箋に手書きされた文書である。

57）前掲の2002年の想定問答は，この回答を基礎に作成されたものと考えられる。

機により検索された番号の当該本人がいつでも知り得る状態にあるときは本法の対象とし，一方，台帳が倉庫に保管され，電子計算機により検索された結果との照合が予定されていないことが客観的に認識できるようなときは，本法の対象外とする趣旨である。」というものであった。

同様の協議が警察庁との間でもあった。警察庁の質問（同年3月29日付）は，前掲の第10次案からの変更点を指して，「照合する他の情報に『当該情報を保有する行政機関が保有する』という限定を削除した理由は何か。」と問うたのに対し，回答（同年3月31日付）は，「行政情報システムの進展にともない，将来，異なる機関間がオンラインで結ばれ，他の機関が保有する情報と容易に照合することにより特定個人が識別され，個人情報として使用される場合も考えられる。このような場合は，『個人情報』として保護する必要があることから，今回『当該情報を保有する行政機関が保有する』を削除したものである。しかしながら，文書等により他の機関に照会しなければ個人が識別できないものは，通常『容易に照合することができ』る場合には当たらないものと解している。」というものであった。

かくして，法案の閣議決定の直前の段階で，当初は想定していなかった他機関とのオンライン結合による照合についても，「容易に照合」に含めることになったようである。

そして，これらの協議を経て，昭和63年4月27日には，各省と覚書が交わされていた。

環境庁長官官房長と総務庁行政管理局長との覚書には，「1　法第2条第2号の『他の情報と容易に照合』について，他の機関が保有する情報については，オンラインで容易に利用できるもの以外は，『容易に照合できない』ものであること，かつこの点については内閣法制局にも御理解をいただいたものであること。」と書かれている。

同様に，警察庁長官官房長と総務庁行政管理局長との覚書には，「(1)　第2条第2号の『他の情報と容易に照合することができ（る）』とは，個人情報と他の情報がオンラインで結ばれている場合，又は個人情報に含まれる記述，番号等と即時に対照できるよう他の情報が保有機関において別の個人情報ファイルに記録され，若しくは台帳等の形で備え付けられている場合をいうものであること。」と書かれている。

容易照合性については，こうした解釈が政府内では確立していたものと考えられる。

6　処理情報の照合と散在情報の照合

(1)　行政機関個人情報保護法での定義

昭和63年法が平成15年に行政機関個人情報保護法へと全部改正される際に，「個人情報」定義の「容易に照合することができ」が「照合することができ」へと変更された。このことについては，本稿シリーズ(1)の終盤（98頁）で，逐条解説書（前掲注5)）は「より厳格に規律する観点から」（18頁）としか言っていないが，研究会報告書（前掲注9)）は「情報公開法と同様に」（4頁）としており，単に情報公開法に合わせるだけの趣旨だったのではないか，開示資料（前掲注2）⑤の文書）にも，「開示・不開示の判断に当たっての両法制の運用の統一性を図る観点からは，個人情報の範囲を同様にしておくことが望ましい」と書かれているではないかということを指摘した。

以下，この点について，その後新たに開示された開示資料（前掲注2）⑤の文書）を根拠に検討を加える。

「『行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案（仮称）等について』法制局審査結果」と題する法制局予備審査の議事メモを記した文書には，法制局参事官と行政管理局担当者らとの次のようなやり取りが記録されている。

> （平成13年8月22日）
> 法制局：「識別の容易性は特に要件としない」という意味は，これだけ読んでも良く分からないね。まあ，情報公開法との整合性を図る必要があるということなら，そういうことだね。
> （平成13年10月11日）
> 法制局：「識別容易性」も，法施行後の実務を念頭に置くといまいち不明確だ。情報公開法にあわせました，というほうがわかりやすいのではないか。

こうしたやり取りを経て，同年12月26日付の

「内閣法制局参事官の宿題」と題する文書中に，「個人情報の定義（照合の容易性を要件としないことについて）」と題する文書が作成[58]された。そこには，「照合容易性の要件についても，行政機関が保有する個人情報の保護を充実強化するという観点から検討を行った結果，以下の理由から，改正法案においては，これを法文上明記しないこととした。」として，以下の理由が列挙されている。

> ①　対象範囲の拡大に伴い，対象となる個人に関する情報の性質及び内容も，照合の対象となる他の情報の範囲も千差万別となる。このため，照合可能な情報の範囲を容易に入手可能な情報に限定してしまうと，情報の性質や内容によっては，個人の権利利益保護に欠ける場面も想定され，適当でないこと。
>
> ②　基本法制では，現行の行政機関法と同様，他の情報との照合が容易でない場合は個人情報の範囲から除外しているが，基本法制は，民間の事業者をも対象とし，必要最小限の規律を定めるという同法の目的との関係で必要十分な範囲を定めたものである。行政機関法制において，個人の権利利益保護を充実強化する観点から，照合容易性を要件としないことは，基本法制の趣旨に何ら反するものではないこと。
>
> ③　情報公開法では，個人に関する情報を不開示情報とし，その範囲について，『（略）』としており（第5条第1号），照合容易性を要件としていない。開示・不開示の判断に当たっての両法制の運用の統一性を図る観点からは，個人情報の範囲を同様にしておくことが望ましいこと。

この整理からは，結局のところ情報公開法に合わせるということ以外に理由は何もないという様子が窺える。

⑵　情報公開法での定義

一方，情報公開法では，なぜ「容易に」のない「照合することができ」と規定されたのか。これについても，以下，開示資料（前掲注2）③④の文書）から検討する。

情報公開法の原案は，行政改革委員会行政情報公開部会が提示した「情報公開法要綱案」であった。要綱案では，現在の5条1号の不開示情報にあたるものを，以下のように規定するというものであった。

> ⑴　個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって，特定の個人が識別され又は他の情報と照合することにより識別され得るもの。ただし，（略）

「識別され又は識別され得る」という文言は，当時の地方公共団体の条例にも見られたもので，OECDガイドラインの「personal data」定義における「identified or identifiable」に忠実な文言ということができる[59]が，この要綱案が発表されたのは平成8年12月であり，その時点で既に昭和63年法は施行されて何年も経過していたのだから，なぜ昭和63年法と同じ文言を用いなかったのかと疑問に思える。

この疑問への答えは開示文書からは見つからなかったが，推測するに，おそらくは，行政情報公開部会の専門委員の方々が，昭和63年法のことを気にかけていなかっただけではないか。同部会における「論議において述べられた主要な意見」[60]を確認する限り，「容易に」の有無については議論されなかったようである。

そして，行政管理局で法案素案の検討が始まると，「個人に関する情報（素案第6条第1号）の修正について」と題する文書（平成9年6月20日

58）　この文書は，このまま改定されず，平成14年3月の「内閣法制局説明資料 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」に含められた。

59）　加藤尚徳「日本の個人データ保護法制における保護対象の歴史的変容――自治体における個人情報保護のための条例制定経緯の整理と分析――」情報法制研究第3号77頁以下（情報法制学会，2018）（82頁）

60）　行政改革委員会事務局監修『情報公開法制――行政改革委員会の意見――』（第一法規，1997）58頁以下

付）が作成され，法制局で検討されている。「修正案」では，「特定の個人を識別できるもの（他の情報と照合することにより，識別できることとなるものを含む。）」に変更されていた。その変更理由が「(2)　照合の対象となる情報の範囲等」として，以下のように説明されている。

> 条例上は，『他の情報と照合することにより』という規定をおかず，単に『特定の個人が識別され得るもの』とすることが一般的であるが，条例に関する裁判例を見ると，一般人が通常容易に入手できるような情報との照合による識別可能性は認めている。
>
> しかしながら，情報の性質によっては，一般に容易に入手可能な情報ではないが，開示請求者（例えば，当該情報に係る本人又はその関係者）にとっては入手可能な情報があり，これと照合することにより特定の個人が識別でき，その結果，当該個人に深刻な影響が及ぶことも予想される。
>
> したがって，照合の対象となる情報の範囲についても，当該情報の性質及び内容を考慮すべき場合があるので，照合の対象となる情報の範囲も，照合の容易性（照合用情報の入手の容易性）についても法律上は規定せず，当該情報の性質及び内容に応じて適切な判断が可能になるようにしている。

そして，これに続き，「(3)　個人情報保護法における『個人情報』の規定との関係」として，昭和63年法との関係が以下のように説明されている。

> （略）個人情報保護法は，個人情報の行政機関による電子計算機処理を前提として，利用提供の制限や本人開示請求等を定めることで，個人の権利利益の保護と個人の不安感の解消等を図るものである。したがって，その対象となる個人情報の範囲（識別可能性の要件）も，その目的との関係で必要十分なものとなる。
>
> 他方，情報公開法においては，何人に対しても公開することから保護されるべき個人情報の範囲を画するための外枠として，『個人に関する情報』の範囲を定めるものである。情報公開法においては，対象となる個人に関する情報の性質及び内容も，照合の対象となる他の情報の範囲も千差万別であり，照合可能な情報の範囲を容易に入手可能な情報などに限定すると，個人の権利利益の保護に欠ける場合が容易に想定される。そこで，不開示情報としての個人情報の範囲の外枠は『特定の個人を識別できる情報（他の情報と照合することにより，識別できることとなるものを含む。）』としつつ，そこから不開示とする必要がないものや特に開示すべきものを除外することとしたものである。（以下略）

同年7月3日の法制局での議事メモには，以下のやりとりがあったと記されている。

> A）照合の対象となる情報の範囲を，入手の容易性という要件で限定できないのは何故か。
>
> B）一般には入手できない情報であっても，それが開示請求者にとっては容易に入手できる場合も考えられるが，入手の容易性で限定すると，そういうものが開示されてしまうおそれがある。
>
> A）本制度では開示請求者の属性は問わないのだから，開示請求者にとっては入手が容易な場合があることを持ち出して説明することはできないはずである。それに，入手の容易性で照合対象情報の範囲を限定するのが不適当であるとしても，何ら範囲を限定せず，広げすぎるのは問題ではないか。
>
> B）そうは言っても，法文上限定するのは難しい。
>
> A）しかし，照合対象情報の範囲を無限定にすると，個人に関する情報は全て特定の個人を識別できるものになってしまうのではないか。
>
> B）そういうつもりではない。判例でも，会合の出席者の識別性について，会場となった料亭の従業員に取材して得られる情報までは照合対象情報として認めなかった。

A）そのようにどこかに線があるのなら，その範囲を法文上表す必要がある。（以下略）

そして，同年11月12日付の「第5条第1号及び第6条第2項についての説明（8月5日案からの主たる変更・検討点）」と題する文書が作成され，以下の説明が書かれていた。

2. 同号本文かっこ書きの個人識別性に関する照合対象情報の範囲については，特に限定しないこととする。（中略）他の情報との照合について，個人情報保護法（第2条第2号）は，『容易に照合することができ』とするが，同法は，行政機関において電子計算機処理を前提として，その利用・提供からの個人の権利利益を主として念頭においているものでる[61]が，その法律の内容に照らしても，当該個人情報が公にされることからの保護の必要性は考慮していないと解される。

ところが，本法の場合には，開示の対象となる個人情報の性質や内容にも，開示請求者にも制限がなく，開示された者が持つ照合可能情報の範囲もまた千差万別であるという状況の下で，当該個人情報が公にされることからの保護の必要性を考慮しなければならないのであるから，他の情報との照合について，『一般人にとって，通常，容易に入手できる範囲の情報との照合により個人識別が可能なもの』とするだけでは，当該個人情報の性質や内容により，個人の権利利益の保護が不十分な場合が生ずることは明らかである。

本案は，『他の情報と照合することにより，特定の個人を識別できることとなるものを含む。』とすることで，要綱案の『個人識別可能性』を表現しようとし，他の情報との照合に関して特段の限定を付させないことにより，当該情報の性質及び内容を考慮し，個人の権利利益保護に必要な範囲で，個人識別可能性に関する対象情報の範囲を解釈できるようにしたものである。（以下略）

この文書について法制局で以下の検討が行われたと議事メモに記されている。

A）本文ただし書きの照合対象情報の範囲について，個人情報保護法のように「容易に」などと書いて限定すべきではないか。
B）個人情報保護法の場合は，本人と行政機関との間の問題であり，状況が違う。情報公開法の場合は，第三者に対して個人の権利利益を守ろうとするものなので，容易に照合できない限りは不開示情報に当たらないというのは，限定しすぎである。
A）最高裁判決（大阪府水道部会議費事件）でも，「一般人が容易に入手し得る」と言っているが，結局，解釈問題ということかもしれない。現段階では，このままにしておこう。

この論点に関する法制局での議論は概ねこれで終わっていたようである。後に，平成9年12月4日付の「『行政機関の保有する情報の公開に関する法律案（仮称）』説明資料」と題する文書の作成途中段階のものと思われる版において，以下のことが書かれていた[62]。

個人情報保護法は，『他の情報と容易に照合することができ，それにより当該個人を識別できるものを含む』としている。これは，行政機関における個人情報の電子計算機処理に伴う国民の不安感や個人の権利利益の侵害のおそれに対応しようとする同法の立法目的に照らし，保有機関及び開示を受ける本人にとって照合が容易であるかどうかを考えれば足りるからでる[63]。本法の場合には，一般人にとって，他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるかが問題となるのであり，（中略）。そこで，当該情報の性質等を考慮して，照合対象情報の範囲を

61）「である」の誤記と思われるが，原文のまま引用した。
62）ただし，後の完成版からは削除されていたようである。
63）「である」の誤記と思われるが，原文のまま引用した。

柔軟に決することができるように，法文上は，特に限定的に規定しないこととした[64]。

以上の確認結果から言えることは，結局のところ，照合対象情報の範囲を何ら決められなかったということであろう。今日の視点から見れば，「昭和63年法から『容易に』が外された」ように見え，一定の明確な範囲の拡大がなされたかのように見えるが，そうではなく，これらの説明資料が言わんとしていることは，「特に限定しないこととする」「特段の限定を付させないことにより……解釈できるようにした」「法文上は，特に限定的に規定しない」とあるように，何も決めないようにしたということである。

しかし，ここで疑問を挟まねばならないのは，個人情報保護法（ここでは昭和63年法）では「本人にとって照合が容易であるかどうか」だとする見解である。自己の個人情報の開示を求める本人開示は，情報公開法の開示とは異なると言いたいがために，開示請求者が本人に限られるのか第三者も請求し得るのかの観点で整理しようとした結果，容易照合性についてまで「本人にとって照合」という理解し難い理屈が出てしまっている。

また，「公にされることからの保護の必要性は考慮していない」との整理も疑問である。個人情報保護法は提供制限を課し，安全確保措置の義務を課すものであるから，漏えい防止という保護の必要性は当然に考慮されていたはずで，「漏えいされること」と「公にされること」とがどのように違うのかが疑問となる。これは，今日の匿名加工情報に係る議論と通ずるところがあろう。

前節で確認したように，昭和63年法の「容易に照合することができ」は，要するに「当該機関が保有する他のファイル又は台帳等」（倉庫にあるものは除く）と照合すること及び他の機関とオンライン結合によって照合することを指すものとして解釈が定まっていたのであるから，この「容易に」はそのような特定の意味を持つ記号的概念と言える。これは，情報公開条例における判例で言われるところの「一般人が通常容易に入手できるような情報との照合」における「容易に」とは別の概念である。情報公開法において「容易に」の要件がないのは，その概念を指すものと誤解されないためにも，入れるわけにはいかなかったものと理解できる。

(3) 処理情報的照合と散在情報的照合の2層構造

本人開示の制度は，まず，昭和63年法で実現され，そのときの対象は，個人情報ファイルに記録されている個人情報であった。その時点では，マニュアル処理情報が対象に含められていなかったので，国立病院の診療録や国立学校の成績簿の多くが対象とならず[65]，これらの開示を要望する国民の声が根強くあった。情報公開法の立案に際しては，情報公開法によってそれらを手当てしてはどうかとの意見が出るものの，行政改革委員会行政情報公開部会は，「情報公開法要綱案の考え方」（前掲注60）14頁以下）として，「本人開示の問題は，基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題であるとともに，本人に開示すべき個人情報の範囲の在り方も，その中で専門的に検討すべき問題であると考える。」とし，自己の個人情報を開示請求しても1号不開示情報として不開示となる制度が設計された。

同部会の「論議において述べられた主要な意見（その5　部会報告の検討）」（前掲注60）134頁以下）には，「個人情報について，今回の要綱案に取り込まないことはやむを得ないとしても，何故本人が見てはいけないのかという主張にも正当性があるので，可及的速やかに個人情報保護法の整備をするということを強く打ち出してはどうか。」（147頁）との意見があったことが記載されている。

平成15年の行政機関個人情報保護法への全部改正は，その流れを汲んだものであり，行政機関等個人情報保護法制研究会の報告書（前掲注9）は，序文で「特に，『情報公開法制の確立に関する意見』（略）は，個人情報の本人開示の課題について，基本的に個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題であるとした上で，関係省庁

64）「こととした」の誤記と思われるが，原文のまま引用した。

65）もっとも，マニュアル処理情報が含まれないからという理由以前に，昭和63年法では，13条（処理情報の開示）において，診療録と成績簿は明示的に除外されていた。

に対し，専門的視点からの検討を進め，その解決を図るべき旨求めている。これらの点を踏まえて，開示請求制度の対象情報，開示の基準等については，できる限り範囲を広げるべく検討を行った。」と述べていた。

この全部改正により，診療録や成績簿の本人開示は，マニュアル処理情報を対象としたことによってほとんど手当てされたと考えられるが，拡大された対象はそれだけにとどまらず，個人情報ファイルとして整理されていない散在情報の個人情報についても本人開示が可能となった。前記第3節(3)の具体例のように，行政文書中に自分のことが書かれていると思えば，本人開示を請求できるのである。

この法律を本人開示の制度として見ると，そのような散在情報にも対応しなければならないから，「個人情報」の定義を昭和63年法のまま「他の情報と容易に照合することができ」とするわけにはいかなかったと言える。この「容易に」は，前記の通り，特定の意味の記号的概念であり，個人情報ファイルを対象とすることを前提に意味をなす概念である。前節で示したように，「全体として本人が識別できる個人情報ファイルを処理するのと同様の効果をあげることができる場合」を「容易に照合することができ」と言うのであるから，行政文書中に散在的にしか存在しない散在情報にこの概念を当てはめることはできないのである。

すなわち，「容易照合性」とは，対象を処理情報に限って適用し得るものであり，「処理情報的照合性」と呼ぶのが相応しい概念である。これに対し，情報公開法における「他の情報と照合する」は，情報単体への適用を想定したもので，「散在情報的照合性」などと呼んで区別するべきものである。

そして，散在情報的照合性では，誰が照合の主体であるかが，処理情報的照合性とは異なっている。

処理情報的照合性では，前節で示したように，当該処理情報を保有する機関が照合の主体である。これに対して散在情報的照合性では，まず，情報公開法の場合を想定すると，逐条解説書[66]に「照合の対象となる『他の情報』としては，公知の情報や，図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手しうる情報が含まれる。また，何人も開示請求できることから，仮に当該個人の近親者，地域住民等であれば保有している又は入手可能であると通常考えられる情報も含まれると解する。」（47頁）とあることから，「一般人が通常入手しうる情報」のみを対象とするのならば，照合する主体を請求を受けた当該情報を保有する行政機関として捉えても矛盾がないが，「近親者，地域住民等」しか入手できないものも想定されていることから，照合の主体は行政機関に限られないことになる。開示請求者による照合や，それがさらに公表されるなどした際の閲覧者（一般人）による照合が想定されているということになろう[67]。

これに対し，行政機関個人情報保護法の場合，本人開示においてそのような「照合」がいかなる意味を持つのかが疑問となる。本人に開示されるのであるから，対象情報が当該本人のものであることは初めから識別されており，一般人が通常入手しうる情報と照合することによって識別されるか否かは問題の外にある。

そもそも，情報公開法における「照合」は，不開示とする条件であり，照合の範囲を広く捉えると不開示となる場合が増えるのに対し，本人開示における「照合」は，開示する情報の範囲を画定するものであり，照合の範囲を広く捉えると開示対象の範囲が広がるのであるから，これらは逆転した関係にあり，同一視できないものであるはずである。

この点からすると，平成15年の全部改正において，「個人情報」定義に情報公開法と同じ「照合」概念を導入する必然性はなかったと言うべきである。本人開示の対象が個人情報ファイルに記

66）　総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』（財務省印刷局，2001）

67）　個人情報保護法では「照合することができ，それにより」であるのに対し，情報公開法では「照合することにより」となっており，条文に違いがある。この違いが照合する主体が異なることに対応していると解釈すれば辻褄が合うが，開示資料にそのような言及は見当たらなかった。

録されているものであるなら，従前からの処理情報的照合性をそのまま用いれば足りる。ただ，そのようにすると，本人開示の対象が散在情報である場合に，「照合」をどのように捉えればよいのか，情報公開法の「照合」と同一に捉えてよいのかが問題となる[68]。

実のところ，情報公開法の「照合」をそのまま取り入れることが当然と言えたのは，本人開示において，当該個人情報に「開示請求者以外の」他の個人の個人情報が含まれる場合に当該部分を不開示とする規定（14条2号）「開示請求者以外の個人に関する情報（略）であって，当該情報に含まれる氏名，生年月日その他の記述等により開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより，開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」における「照合」の部分であったはずである。情報公開法と構造が一致するのはこの部分のみである。

また，この法律を，個人情報の目的外提供に制限を課し，安全確保措置の義務を課す制度として見ると，また違った整理になる。提供制限も安全確保措置も，個人情報ファイルについて，すでに昭和63年法からの運用実績があり，処理情報的照合性によって対象情報の範囲を画定すればよい。しかし，全部改正で，対象情報が散在情報にまで広げられた結果，目的外提供制限と安全確保措置の対象の範囲をどのように画定すればよいのかが問題となる。

個人情報を保護するという観点で，目的外提供に制限を課し，安全確保措置を義務付けることの法的利益が，情報公開法において不開示とすることの法的利益と同一のものとして捉えることができるなら，「照合」の意義も情報公開法と同じものを導入すればよかったと言えるが，はたしてそれらは同一のものなのだろうか。

本来，こうした整理を，平成15年の全部改正に際して行い，それぞれの場面に合わせた解釈と条文を用意するべきだったのではないか[69]。しかし，開示資料を調べる限りでは，そのような整理がなされた様子はなく，「情報公開法にあわせました」で済まされてしまったようである。

以上のように整理すると，行政機関個人情報保護法における「個人情報」定義中の「他の情報と

68） 行政機関が無記名の「個人に関する情報」を散在的に行政文書中に記載しているものがあるとして，それ自体では特定の個人を識別することができないが一般人が通常入手しうる情報と照合することによって識別できるものである場合に，本人開示の請求がなされたとき，開示しなければならないものなのか。現行法の「照合」を逐条解説書通りに解釈すると，開示対象ということになるが，その基準が妥当なのかには疑問が残るように思われる。なお，散在情報でない場合については，すなわち，仮名データ（当該機関が保有する他のファイル又は台帳等と照合しても特定の個人を識別できず，他の機関とのオンライン結合による照合によっても特定の個人が識別できないような）が記録された「個人情報ファイル」（正確には，識別できないならば個人情報ファイルに当たらないのであるが）に対する本人開示の請求について，実際に請求があり，不開示決定され，情報公開・個人情報保護審査会が不開示を妥当と答申した事案（平成18年度（独個）答申第3号）がある。ただし，この事案では，「一般に容易に入手可能な情報」との照合により当該本人を識別できるか否かは争われなかった。

69） こうした論点は，各省協議において，一部認識されていた様子がある。開示資料（前掲注2）⑤）の平成14年3月1日付「各省協議の修正結果法制局報告模様」と題する文書に付属する「確認を求められている事項」と題する文書に，経済産業省から執拗に質問を繰り返されてそれに答えている様子が収載されている。その内容を要約すると，経済産業省の1次質問への回答で，行政管理局が「本法の対象となるためには，行政機関が特定の個人を識別することができることが前提である。」と回答したようで，それに対し，条文上そのことが明確でないからとの理由で，「……氏名，生年月日その他の記述等により行政機関が特定の個人を識別することができるもの……」に修文願いたいとの3次意見を経済産業省が出している。行政管理局はこれに対し，「御意見には応じられない。第2条第2項の定義は，本法において『個人情報』とはどのようなものを指すのかについて一般的に規定したものである。現行法（2条2号）においても，御意見のような規定とはなっておらず，また，基本法制第2条第1項においても，『……個人情報取扱事業者が特定の個人を識別することができるもの……』とはしていないことから，御意見のような修文を行うことはできない。（以下略）」と回答している。1次質問への回答で，識別の主体が保有機関自身であると答えたのは，前記のように昭和63年法で確立した容易照合性の解釈だったからであろう。ところが，経済産業省の3次意見は，情報公開法では「行政機関以外の者にとっての識別性を問題にしている」として，「行政機関が特定の個人を識別」と修文しなければ情報公開法のように解釈されかねないということを指摘したようである。これはまさに上記の論点の入口に差し掛かっていたのであろう。しかし，行政管理局の回答は，「前回回答のとおり，個人識別性については，今後解釈を詰めさせていただきたい。御懸念の点については，コンメンタール等で解釈を明らかにすることとしたい。」で終わっており，その後，この解釈が明らかにされることはなかった。

照合することができ」には，処理情報的照合性と散在情報的照合性という二つの異なる照合概念が，重なって含意されているものとして理解できよう。

ここで，「容易に」のない「照合することができ」との条文を，処理情報的照合性の「容易に照合することができ」の意味として解釈してよいのかとの疑問があるかもしれないが，前記の通り，情報公開法の制定に際しては，「法文上は，特に限定的に規定しない」とされたにすぎず，行政機関個人情報保護法もそれを踏襲して「法文上は明記しない」としただけであるから，この「照合することができ」との条文は，ある局面においてそれを「容易に照合することができ」と解釈することを妨げてはいないのであり，そのような解釈は許されるものと考える。

7　小　　括

以上のように，「個人情報ファイル」の概念を，開示資料を根拠として，散在情報との対比，体系性，容易照合性，照合する主体の観点から，分析，整理した。

「個人情報ファイル」とは，要するに，一人ひとりの「個人に関する情報」（個人情報に該当するものに限る）をデータ処理できるようなレコードとしてリストにした表形式のもの（個票）であり，「個人情報データベース等」も，そのような個人情報ファイルをビューとして一つ以上持つものと理解できる。そのように理解すれば，個人情報ファイルを対象とした場合の個人情報該当性の要件である容易照合性は，ファイル（レコードリスト）単位でのファイル（レコードリスト）間の照合として捉えればよく，ファイルを保有する主体においての照合を指すものと整理できる。これを「処理情報的照合性」と呼ぶことにした。これに対して，個人情報ファイルに記録されていない又は記録することが予定されていない個人情報である散在情報については，個人情報該当性の要件である「照合」は「散在情報的照合性」として区別でき，両者は，行政機関個人情報保護法の「照合することができ」との条文に重なって含意されているものと理解して矛盾がないことを示した。

このような整理は，平成27年の個人情報保護法改正で導入された「匿名加工情報」と，平成28年の行政機関個人情報保護法改正で導入された「非識別加工情報」において，どのような条件で「匿名加工情報」「非識別加工情報」に加工できたと言えるかの解釈に際して，重要な意義をもつ。この論点については，次号以降の「VI　匿名加工情報と自治体条例」で論ずる。

（つづく）