

□ ウツタイン統計データをめぐる法的論点

筑波大学法科大学院教授 藤原 静雄

1 はじめに

ウツタイン様式とは、心肺機能停止傷病者を対象とした、地域間・国際間での蘇生率等の統計比較を可能とするガイドラインのことであり、ガイドラインを提唱した国際会議の開催場所であるノルウェーの「ウツタイン修道院」にちなんだ名称である。

この様式によって収集されたデータがウツタイン統計データと呼ばれる。本稿は、このウツタイン統計データをめぐる法的論点を、情報公開及び個人情報保護の両面から素描するものである¹。なお、以下の記述は、「統計」データとはいうものの、ウツタイン統計は、統計法及び統計報告調整法に定める統計ではないことを前提としている²。

2 情報公開・個人情報保護とウツタイン統計

救急救命に係る行政も、他の一般の行政と同じく、情報に着目すれば、情報の収集、利用(提供を含む)、廃棄というサイクルを辿る。このサイクルにしたがって、ウツタイン統計の主な法的論点を簡単に検討するこ

ととする。

(1) 収集・保有

① 収集・保有の段階では、個人情報保護との関係が問題となる。すなわち、収集対象情報が達成すべき目的との関係で必要最少限の項目に止められているか、対象項目の中に機微にわたる個人情報(sensitivedata)がないか、である。現状の項目については問題ないと思われるが、将来項目を追加する場合にはこれらの観点からの検討が必要となる。

② また、収集が医療機関からの患者情報の提供という形をとる場合には、病院の設置形態に応じて、i) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(以下「行政機関個人情報保護法」という、国立病院等)、ii) 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(以下「独立行政法人等個人情報保護法」という、旧国立大学病院等)、iii) 個人情報の保護に関する法律(以下「個人情報保護法」という、民間病院等)、iv) 地方公共団体の個人情報保

護条例(公立病院等)に基づく第三者提供の問題が生ずることに注意する必要がある。

i)及びii)の場合については、提供の可否は、行政機関個人情報保護法8条2項3号及び独立行政法人等個人情報保護法9条2項3号³の「相当な理由」の存在にかかっている。相当な理由の有無は、社会通念上、客観的にみて合理的な理由があるかどうか、と言い換えることができる要件であるが、ウツタイン統計の場合には肯定されるべきものであろう。ただし、ウツタイン統計の運用の実務においては、医療データであること、収集項目もこの要件を判断する上での考慮要素となること、を常に念頭に置く必要があるであろう。

iii)の場合については、個人情報保護法23条1項4号⁴により提供が許されると解される。調査対象者が心肺機能停止傷病者であるという特殊性があるが、いつの時点で同意をとるか、また死者の個人情報となれば、理論上は、同法の保護の対象外となるということにも留意する必要がある。実務の運用としては、法をめぐる過剰反応の問題もあり丁寧に対応することが望まれるところである。

iv)の場合は、各自治体の条例の規定とその解釈運用にかかる問題である。ここでは、条例の運用については審議会(審査会を兼ねるものもあるし、情報公開の審議会を兼ねるものもある)が重要な役割を果たしており、第三者提供について事前の承認等を必要とする場合がある、という点を指摘しておきたい。なお、市町村(消防本部)から都道府県、国(消防庁)へのデータの提供に

際しても、自治体条例の場合にはオンラインでの提供について、審議会での事前承認を求めることが多い。ウツタイン統計データの場合には、最終的には条例の定め方によるものの、通常は、利用目的の点でも、収集項目の点でも第三者提供が許されてしかるべきものと解されるが、国(消防庁)の側の個人情報にかかる安全管理措置の在り方も問われるという点に留意する必要がある。

(2) 利用

利用に関しては、広義の情報公開(開示請求のみならず、提供・公表を含む)及び個人情報保護の両者との関係が問題となる。個別の論点としては、収集情報の(収集当初の目的とは異なった目的で利用する)目的外利用の問題が重要である。また、データ(及び救急活動記録情報)の一般人及び関係者からの開示請求も検討しておくべき論点である。

① 目的外利用(第三者提供)

当該行政機関内部での目的外利用あるいは他の行政機関等への提供については、行政機関個人情報保護法8条2項2号及び同項3号の規定の解釈問題となるが、ウツタイン統計の場合にはそのような利用はあまりないと思われる。

想定されるのは事後検証や学術研究目的での利用である。事後検証の場合については、検証する団体の法的性格が問題となる。例えば、救急業務について地域の医師会も構成員となっている「メディカルコントロール協議会」⁵への提供が問題となるが、協議会は公的性格を有するとはいえ、これ

を行政機関と同一視することはできない。したがって、ここでは、行政機関個人情報保護法 8 条 2 項 4 号⁶の要件を充たさなければ提供は許されないこととなる。そこでいう「特別の理由」の要件は、当該事務事業に 3 号と同等以上の公益性があり、その遂行のために必要不可欠な情報である場合に充足されることになる。ハードルは決して低くないという点に留意が必要であろう。ただし、問題となるのは未加工のデータであり、データを匿名化するなどして個人識別性をなくし、法 2 条 2 号等という「個人情報でない」データにして提供することが許されるのはいうまでもない⁷。

次に学術研究目的の利用の場合については、8 条 2 項 4 号において例外的に提供が許されている。この点に関して、学術研究の場合には(統計の場合と同じく)個人識別性のない形で利用されることとなるという前提があつての例外である、という点に注意が必要である。具体的には、疫学的研究が問題となろうが、消防本部から消防庁に集められるデータが氏名・生年月日等の個人を特定できる情報を含まない場合には、問題が生じない⁸。問題は、個人識別情報を含む未加工データを用いる必要がある場合である。特殊疾病が特定地域で発生し、救急搬送が多く行なわれたので、消防機関が保有する情報も疫学研究に用いることが期待される場合などがこれにあたろう。このような場合は、前述の法 8 条 2 項 4 号の「特別の理由」があると解する余地があるように思われる。基本法である個人情報保護法 23 条 1 項 3 号 9 で「公衆衛生の向上」の観点からの例外的提供が認められていることが、行

政機関個人情報保護法の解釈にあたって考慮されるべきであろう。

②開示請求

利用の形態として、個人による利用も考えられる。情報公開の一般開示請求(何人でも)か個人情報保護法の自己情報開示請求(本人による)の形をとった請求である。前者は行政の説明責任(例えばウツタイン統計という施策について等)の観点からの、後者は自己情報コントロール権¹⁰(例えばウツタイン統計データの主体が自己の情報の使われ方を確認したい)の観点からの請求である。いずれの場合も、ウツタイン統計データ(救急活動記録)を保有するのが国の行政機関等か地方公共団体かにより、国の法律の適用を受けるのか当該団体の条例の適用を受けるのが異なる。

消防庁に対する請求の場合には、請求されたデータが行政機関情報公開法の 5 条各号所定の不開示事由に該当しなければ開示の義務を負い、該当すれば原則として(例外は 7 条)開示を禁ぜられる、ということになる。ウツタイン統計データの場合、不開示事由の中で実質的に問題となるのは、個人情報である。結論のみ述べれば、原則は、個票データの中で個人識別部分(個人の特定につながる情報、地域の人口等分母の大きさ等によっても異なる)を黒く塗った上で開示するということになる。個人情報以外で問題となり得るとすれば事務事業情報であるが、ウツタイン統計データの場合に「事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」(5 条 6 号柱書き)があるかどうかである。以上の理は、独立行政法人や地方公共団体

の場合にもほぼ妥当すると考える。地方公共団体の条例の場合、不開示(あるいは非公開)事由としての個人情報の定め方が国の法律と異なることもあるが、ウツタイン統計データの場合には結論にさほどの差異は生じないと思われる。

③情報提供・公表

情報の利用には、開示請求を受けて行政文書を見せるのではなく、請求を受けるまでもなく積極的にウツタイン統計データを提供・公表するという形態も考えられる(行政機関情報公開法 25 条)。広い意味での情報公開である。この場合には、個人情報保護の観点からの配慮が必要となる。情報公開と個人情報保護のバランスをどうとるかは難しい問題ではあるが、ウツタイン統計データの場合には、個人情報保護の観点から第三者提供に問題が生じる情報は、情報公開法上も提供・公表しないということで問題はないと思われる。

④その他

個人情報保護の観点からは、利用(保存という形での利用も含む、また収集保有についても妥当する)の全過程を通して、可能な暗号化・匿名化等の措置、アクセス権限の明確化等の安全管理措置¹¹を執ることが必要であろう。

(3)廃棄

文書管理法制にも係わる問題であるが、保存期間、廃棄手続の明確化などが、重要であることは、ウツタイン統計データの管理の場合にも同じであろう。

1 執筆者はウツタイン統計活用検討会の委員であったが、本稿は執筆者の個人的見解である。

2 ウツタイン統計は、救急活動記録情報を利用して消防庁自らが作成するいわゆる業務統計であって、統計法及び統計報告調整法が定める統計ではない。なお、統計法は 2007 年 5 月に全面改正されている(2007 年 10 月 1 日から一部のみ施行)。

3 行政機関個人情報保護法 8 条 2 項 3 号:他の行政機関、独立行政法人等又は地方公共団体に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき)。独立行政法人等個人情報保護法 9 条 2 項 3 号も同旨である。

4 個人情報保護法 23 条 1 項 4 号:国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるとき。

5 「メディカルコントロール協議会の設置促進について」(平成 14 年 7 月 23 日付け消防庁次長、厚生労働省医政局長通知)参照。

6 行政機関個人情報保護法 8 条 2 項 4 号:前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

7 これは、「事後検証における患者に関する情報の取扱いについて」(平成 17 年 3 月、医政指第 0331005 号・消防救第 97 号)の立場でもある。

8 データが連結不可能匿名化されていれば、疫学倫理指針(平成19年1月)の適用も受けない(同指針第1-2)。

9 個人情報保護法23条1項3号:公衆衛生の向上又は児童の健全な育成の推進のために特に必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。

10 ただし、わが国の個人情報保護法制がどの程度まで自己情報コントロール権を認めているかについては明確ではない。

11 仮にデータ処理を委託するのではあれば、委託先の選定・監督等の問題も生じる。