

# 研究機構・研究と報告NO. 142

## JichirorenInstituteofLocalGoverment2022・6・23

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX:03-5940-6472<http://www.jilg.jp/>

〒112-0012東京都文京区大塚4-10-7自治労連会館3F

## 個人情報保護法の改正と自治体

本多滝夫（龍谷大学教授）

1 デジタル改革関連法と個人情報保護の改正	… 1
2 個人情報保護法の改正の概要	… 2
3 個人情報保護法の改正のねらい	… 3
4 改正個人情報保護法の自治体への影響	… 5
5 個人情報保護における地方自治	…10
6 改正個人情報保護法と個人情報保護条例	…11
（1）改正個人情報保護法施行後に必要とされる条例制定事項	…11
（2）法定外の任意的条例事項－オンライン結合制限	…14
（3）法定の任意的条例事項	…18

### 1 デジタル改革関連法と個人情報保護の改正

昨年（2021年）5月に、いわゆるデジタル改革関連法が成立しました。デジタル改革関連法といえば、デジタル庁の設置のことだと思える方も多いでしょう。デジタル改革関連法は、デジタル庁の設置を定めたデジタル庁設置法だけではなく、これからの日本社会のデジタル化を進めていくというデジタル社会形成基本法、デジタル社会の形成に関する施策を実施するために63本の法律を一括して改正するデジタル社会形成関係法律整備法、自治体の情報システムの標準化を進める地方公共団体情報システム標準化法など6法律から成っています。デジタル改革関連法が進めようとするデジタル社会の形成、いいかえれば社会全体のデジタル化とは、データを自由に流通させることと、自由に流通させたデータをシステム相互の間で連携させることを目指すものです。

デジタル化は全世界的に急速に進展しています。グーグル、アマゾン、フェイスブック、アップル、マイクロソフトといったプラットフォーマーと呼ばれるIT企業が、非常に大きな経済的なパフォーマンスとパワーを発揮しています。このような事業者は、データを流通させるとともに情報システム相互の間を連携させるプラットフォームを作ること、新たなサービス・価値を生み出しています。

日本の企業はこれに大きく出遅れているところがありましたので、国を挙げて社会のデジタル化を進め、日本の企業を後押しするため、デジタル改革関連法が制定されたのです。デジタル社会を作っていく上で、それに合わせて様々な法律が改正されることになりました。その1つが個人情報保護法です。さきに挙げたデジタル社会形成関係法律整備法（以下「整備法」という法律の中の第50条と第51条の2つの条文によって所要の改正が施されました。2つの条文による改正という、たいしたことはないと思われるかもしれませんが、それぞれの条文は、これまでの個人情報保護法で定められていた条文に必要な修正を施したうえで、行政機関、独立行政法人等および地方公共団体に関する条文を追加する内容となっていて、1つの条文だけでも独立した改正法と扱ってもよいほどのものです。

## 2 個人情報保護法の改正の概要

さて、個人情報保護法は、どのような改正がされたのでしょうか。図1を見てください。

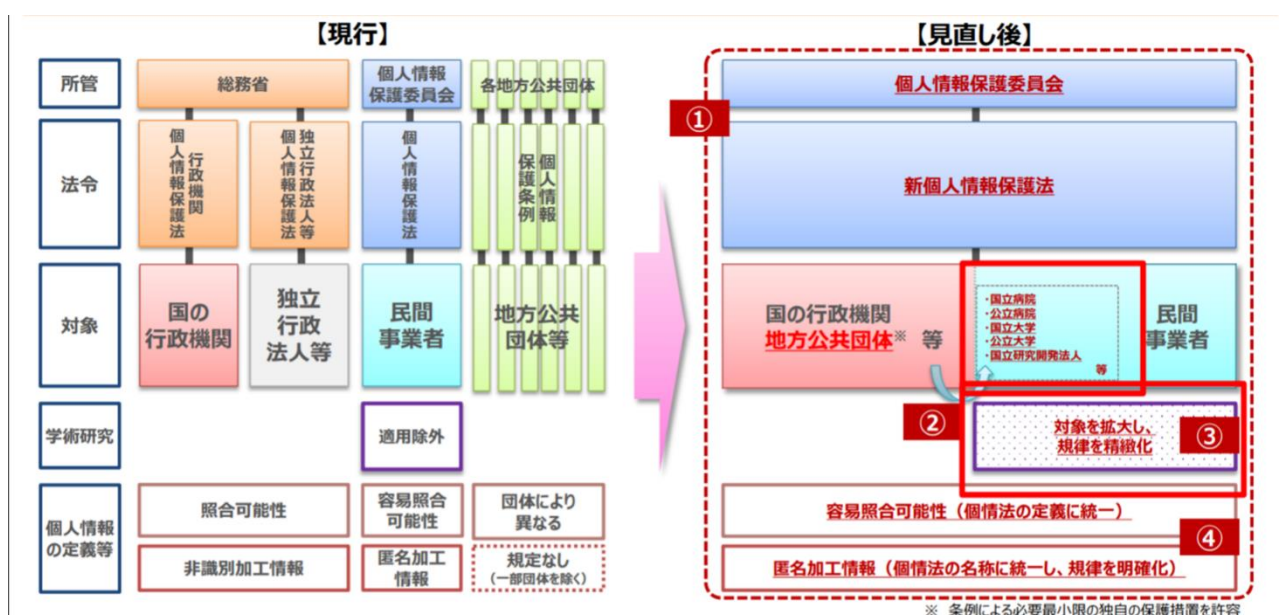
1つ目は、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法といった3本の個人情報保護に関する法律を1本の法律に統合するというものです。さらに、自治体は、これまで、国の個人情報保護に関する法律の適用を受けず、独自に条例を制定して、それぞれの自治体の住民の個人情報を保護してきました。ところが、自治体の個人情報保護制度にも個人情報保護法が適用されるようにしています。したがって、個人情報について全国的な共通ルールが定められたわけです。そして、日本の個人情報保護制度全体を監督および監視するのが、内閣府に置かれている個人情報保護委員会です。

2つ目は、医療分野学術分野における個人情報保護の規律を統一するものです。これまで、国公立の病院や大学等には個人情報保護法は適用されていませんでした。しかし、同じような性質の施設なのだから、扱いは同じとすべきだということで、国公立の病院や大学等にも原則として民間の病院や大学と同等の個人情報の規律が適用されることにしました。

3つ目は、学術研究分野を含め、GDPR（General Data Protection Regulation [一般データ保護規則]）の十分性認定への対応を目指すものです。GDPRというのは、EUが定めているデータ保護に関する一般法です。GDPRが定める保護基準に十分に適応しない国や地域では、EU市民の個人情報を利用することはできません。このことは学術研究情報でも同様です。そこで現在学術研究情報を一律に適用除外とするのではなく、義務ごとの例外規定として精緻化しようとするものです。

4つ目は、これまで国・民間・自治体ごとにバラバラになっていた保護制度の定義等を統一するものです。これに加えて民間の匿名加工情報と異なる扱いをしていた行政機関非識別加工情報の取り扱いについても、民間と同じ取り扱いをするということにしました。

図1 個人情報保護委員会「整備法の概要」より [https://www.ppc.go.jp/files/pdf/seibihou\\_gaiyou.pdf](https://www.ppc.go.jp/files/pdf/seibihou_gaiyou.pdf)



改正された個人情報保護法（以下「改正個人情報保護法」）は、オムニバス方式といって国等の機関に適用される条文と民間の事業者に適用される条文を別々の章に定めていますが、定義等を同一にしています。そして、すべて個人情報保護委員会の所管となります。図1の【見直し後】を見ると、個人情報保護委員会による天下統一がされたかのようです。

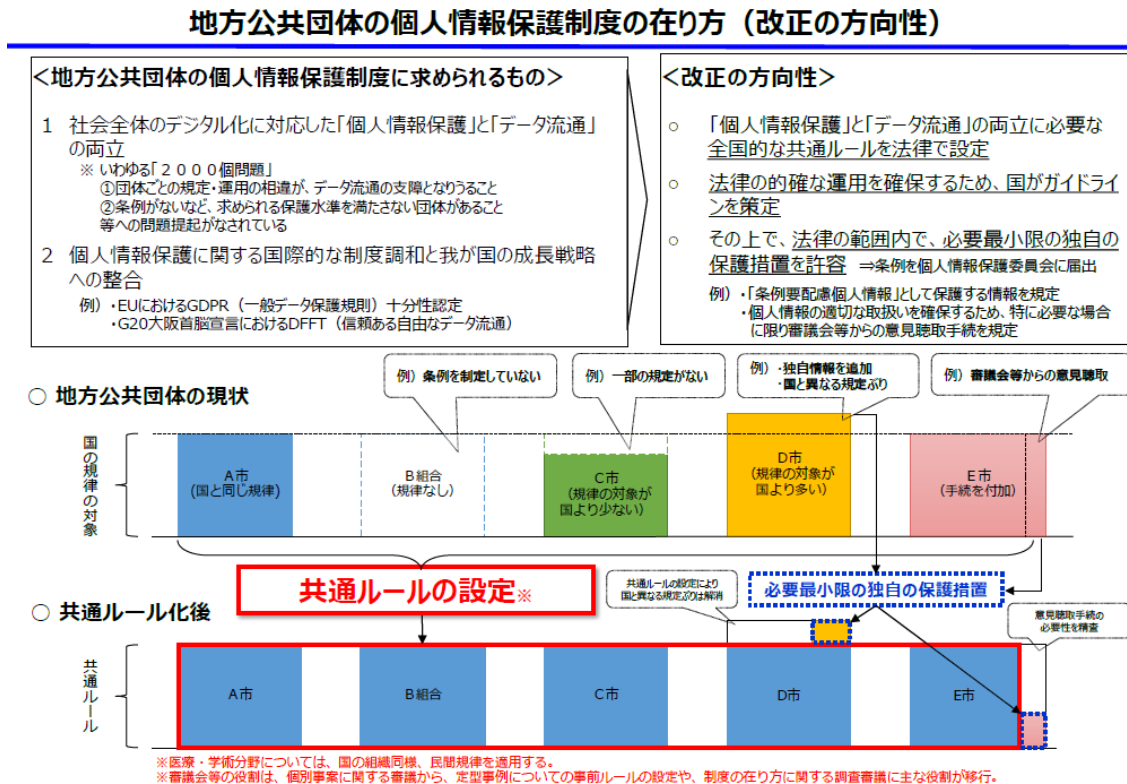
※ 整備法第50条は、行政機関個人情報保護法と独立行政法人等個人情報保護法を個人情報保護法に一元化するための条文で、この条文によって改正された個人情報保護法は、今年（2022年）4月1日に施行されました。整備法第51条は、第50条によって改正された個人情報保護法を地方公共団体の機関に適用するための条文で、この条文によってさらに改正された個人情報保護法は、来年（2023年）4月1日に施行されます。本稿で引用する改正個人情報保護法の条文は、第51条の施行時の個人情報保護法のもので、全文については、個人情報保護委員会のWebサイトを参照。

[https://www.ppc.go.jp/files/pdf/hogohou\\_51joukaisei.pdf](https://www.ppc.go.jp/files/pdf/hogohou_51joukaisei.pdf)

### 3 個人情報保護法の改正のねらい

それでは、なぜ天下統一が必要とされたのでしょうか。図2の「地方公共団体の個人情報保護制度に求められるもの」というところを見てください。大きく分けて2つあります。1つは、「社会全体のデジタル化に対応した個人情報保護とデータ流通の両立」、もう1つが、「個人情報に関する国際的な制度調和と我が国の成長戦略への整合」といったものです。

図2 個人情報保護委員会「整備法の概要」より



1つ目の「『個人情報保護』と『データ流通』の両立」とは何でしょうか。政府の「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース」が2020年12月に提出した「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」（以下「タスクフォース最終報告」）に、社会全体のデジタル化に対応した個人情報保護とデータ流通との連携を両立させるためには、自治体ごとの条例の規定や運用の相違がデータ流通の支障となりうる、条例がないなど求められる保護水準を満たさない地方公共団体があるとの指摘もあり、データ利活用を円滑化するためのルールや運用の統一を求める声が主として民間サイドから高まっているという指摘があります。図2にも、いわゆる「2000個問題」といった記述があります。要するに日本の個人情報保護法の制度は3つあったわけです。それから全国に1,800個余りある地方公共団体にはそれぞれ個人情報保護条例があります。民間事業者から2,000の制度があっては困るという声が上がりました。個人情報保護制度が自治体によってバラバラな状態は国内に関所がいっぱいあるようなもので、個人情報を利活用したい、自治体の情報システムと自社のシステムとの連携を図りたいという事業者は、関所を一つ一つ通らなければならない、これはなかなか大変だということです。

いま説明したのは国内の問題ですが、もう1つは国際的な問題です。「個人情報保護に関する国際的な制度調和と我が国の成長戦略への整合」といった記述が図2にありますが、「国際的な制度調和」と「我が国の成長戦略」がキーワードです。

国際的なデータ流通が増大していく中で、2019年のG20大阪首脳宣言で安倍首相（当時）が示したDFFT（Data Free Flow with Trust）—信頼性のある自由なデータ流通—に基づく日本の成長戦略との整合を図るとともに、GDPR十分性認定の対応をはじめとする国際的な

制度への調和を示す必要が高まっているといった説明がされています。それでは、DFFT と GDPR とは何でしょうか。

順番に説明しますと、DFFT とは、プライバシーやセキュリティ・知的財産権に関する信頼を確保しながら、ビジネスや社会課題の解決に有益なデータが国境を意識することなく自由に行き来する、国際的に自由なデータ流通の促進を促すということです。国際的な関所は作らない、なるべく自由にデータを流通させる、これが日本政府の方針です。これと真っ向から対立する国際的な動きが、さきほど挙げた EU の GDPR です。

GDPR は EU が域内の個人データ保護を目的とした法です。従来の EU データ保護指令よりも個人データやプライバシーの保護を厳格にしたものです。GDPR は、EU 域内に事業所のある事業者だけでなく EU 域外の事業者にも適用されます。なかでも GDPR 第 45 条に基づくデータ越境移転に関する充分性認定—これが GDPR 充分性認定というものですが—は、EU 市民の個人情報を EU 域外に移転できるのは、同条に定める個人情報保護の要件を十分に満たした法制度を整備していると欧州委員会が決定した国や地域だけであって、そうでない国や地域への EU 市民の個人情報の移転は認められないという、厳しい規制です。

近年、Web サイトを閲覧していると、クッキーを受け入れますかと、いちいち聞かれるようになりました。かつては、Web 事業者は私たちの PC の、インターネット・エクスプローラやグーグル・クロームといった Web 閲覧用ソフトにクッキーをこっそり送り込んで、サイトへのアクセス情報を取得するようなことをしていたわけですが、GDPR を使って EU が個人情報保護に乗り出したので、EU で事業展開をしたい事業者は個人情報をどういう形で取得するかといったことをきちんと明らかにし、それに対して同意を取ることをやるようになりました。EU の個人情報保護が全世界に波及して、日本国内でも Web サイトなどを運営する側も対応を変更せざるを得なくなったわけです。個人情報保護法の改正は、企業だけでなく国もこれに対応しようというわけです。

もっとも、情報戦略という観点からすると、違う構図も見えてきます。世界の情報市場は、アメリカ・中国・EU が主要な国となっています。それぞれについて特色があります。特に中国と EU は、国内・域内の情報が他国へ流通することを潔しとはしません。中国は、最近個人情報保護法を一新しました。それもかなり GDPR を意識したものと言われています。これに対してアメリカを母国とする、冒頭に挙げた巨大なプラットフォーマーは、自由な情報流通によって成長してきました。デジタル化が遅れている日本としては、プラットフォーマーを同じように育てたいので、アメリカのように情報の自由な流通を重視したいと考えています。しかも単に後追いするだけではなく DFFT というものを打ち出し、情報の流通のルールを日本が作っていかうというのです。こうしたバックグラウンドがあって個人情報保護法が大幅に見直されたわけです。

#### 4 改正個人情報保護法の自治体への影響

図 3 を見てください。大きく分けますと 8 つの事項について改正が施されています。特に自治体については、※印が付いているところが重要です。以下簡単に 1 つずつ説明していきます。



図3 個人情報保護委員会「整備法の概要」より

地方公共団体の個人情報保護制度の在り方（改正の概要）	
趣旨	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ流通」の両立が要請される中、 <ul style="list-style-type: none"> <li>・団体ごとの個人情報保護条例の規定・運用の相違がデータ流通の支障となりうる</li> <li>・求められる保護水準を満たさない団体がある 等の指摘。（いわゆる「2000個問題」）</li> </ul> </li> <li>○ 独立した機関による監督等を求めるEUにおけるGDPR（一般データ保護規則） 十分性認定など国際的な制度調和とG20大阪首脳宣言におけるDFFT（信頼ある自由なデータ流通） など我が国の成長戦略への整合の要請。</li> <li>○ こうした課題に対応するため、地方公共団体の個人情報保護制度について、<b>全国的な共通ルールを法律で規定するとともに、国がガイドライン等を示すことにより、地方公共団体の的確な運用を確保。</b></li> </ul>	
概要	
<p><b>① 適用対象</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体の機関及び地方独立行政法人を対象とし、国と同じ規律を適用</li> <li>・病院、診療所及び大学には、民間部門と同じ規律を適用</li> <li>※④、⑤、⑥に係る部分は除く</li> </ul> <p><b>② 定義の一元化</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報の定義について、国・民間部門と同じ規律を適用</li> <li>例：容易照合可能性、個人識別符号、要配慮個人情報 等</li> </ul> <p><b>③ 個人情報の取扱い</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報の取扱いについて、国と同じ規律を適用</li> <li>例：保有の制限、安全管理措置、利用及び提供の制限 等</li> </ul> <p><b>④ 個人情報ファイル簿の作成・公表</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報ファイル簿の作成・公表について、国と同じ規律を適用</li> <li>※個人情報ファイル簿の作成等を行う個人情報ファイルの範囲は国と同様（1,000人以上等）とする</li> <li>※引き続き、個人情報取扱事務登録簿を作成することも可能とする</li> </ul> <p><b>⑤ 自己情報の開示、訂正及び利用停止の請求</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・開示等の請求権や要件、手続は主要な部分を法律で規定</li> </ul>	<p><b>⑥ 匿名加工情報の提供制度の導入</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・匿名加工情報の提供制度（定期的な提案募集）について、国と同じ規律を適用</li> <li>※ただし、経過措置として、当分の間、都道府県及び指定都市について適用することとし、他の地方公共団体は任意で提案募集を実施することを可能とする</li> </ul> <p><b>⑦ 個人情報保護委員会と地方公共団体の関係</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・個人情報保護委員会は、地方公共団体における個人情報の取扱い等に関し、国の行政機関に対する監視に準じた措置を行う</li> <li>・地方公共団体は、個人情報の取扱いに関し、個人情報保護委員会に対し、必要な情報の提供又は助言を求めることが可能</li> <li>例：個人情報の提供を行う場合、匿名加工情報の作成を行う場合 等</li> </ul> <p><b>⑧ 施行期日等</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・施行期日は、公布から2年以内の政令で定める日とする</li> <li>・地方公共団体は、法律の施行に必要な条例を制定 例：手数料、処理期間 等</li> <li>・国は、個人情報の適正な取扱いを確保するため、地方公共団体の準備等について必要な助言（ガイドライン等）を行う</li> </ul> <p><b>※地方公共団体が条例で定める独自の保護措置について</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特に必要な場合に限り、条例で、独自の保護措置を規定</li> <li>・条例を定めたときは、その旨及びその内容を個人情報保護委員会に届出</li> </ul>

#### 【適用対象】

1つ目は、適用対象ですが、まずは、改正個人情報保護法第2条第11項柱書と同項第2号・第4号を見てください。

11 この法律において『行政機関等』とは、次に掲げる機関をいう。

- 一 行政機関
- 二 地方公共団体の機関（議会を除く。次章、第三章及び第69条第2項第3号を除き、以下同じ。）
- 三 独立行政法人等（…）
- 四 地方独立行政法人（地方独立行政法人法第21条第1号…又は同条第2号若しくは第3号（チに係る部分に限る。）…に掲げる業務を目的とするものを除く。）」

これらの条文からわかりますように、国の行政機関に適用される条文が、自治体の機関に適用されます。したがって、自治体の個人情報保護については、改正個人情報保護法の施行後は、個人情報保護法を見れば良いということになります。しかし、第2号の括弧書きにありますように、地方議会には個人情報保護法の条文はほとんど適用されません。それから地方独立行政法人にも国の行政機関と同じ条文が適用されますが、第4号括弧書きから分かるように、試験研究を行う事業、大学事業、病院事業には、国の行政機関等に適用される条文でなく個人情報取扱事業者に関する条文が適用されます。

#### 【定義の一元化】

次に2つ目、定義の一元化ですが、3点注意すべきところがあります。

1つは、個人情報の定義に関する点です。個人情報保護法において個人情報というのは、生存する個人に関する情報ということになっています（個情法〔改正前〕2条1項柱書、改正個情法2条1項柱書）。ところが、自治体によっては死者の名誉を保護するために条例で個人情報の定義に死者を入れているところがあります。そうすると、個人情報保護法が適用されると死者の個人情報は保護の対象外になってしまうので、それに対する対応が必要となります。

それからまた1つは、個人情報保護法の個人情報の定義は、個人識別の能否を基準としていますが、識別の能否の基準として、容易照合可能性を基準としています（個情法（改正前）2条1項1号括弧書き、改正個情法2条1項1号括弧書き）。つまり一見して誰の情報か分からなくても、容易に入手できる他の情報と照らし合わせれば、一体誰かと特定できる場合には個人情報に該当するということです。反対に解釈すれば、容易に照合できない場合には、例えば、容易には入手できないような他の情報と照らし合わせて初めてその情報が誰のものか特定できる場合には、個人情報に該当しないということになります。

「容易に」が付いていない定義は、完全照合可能性の識別基準と言われていて、廃止前の行政機関個人情報保護法の定義や多くの自治体の個人情報の定義には、この「容易に」が付されていないと思います（行個情法〔廃止前〕2条2項1号括弧書き）。つまり、行政が保有する個人情報については、個人情報保護法が適用されている民間事業者の保有個人情報より保護される個人情報の範囲が広がっているということです。ところが、識別基準として容易可能性が適用されるとなると、容易可能でないものは、個人情報には該当しないこととなりますので、これまでより保護される個人情報の範囲が狭くなるということになります。

もう1つ注意しなければいけないのは、要配慮個人情報です。センシティブ情報とも呼ばれる要配慮個人情報については保護の程度を高めることが必要です。自治体の条例の中には要配慮個人情報に関する条文を置いていないところもありますが、置いている自治体は、要配慮個人情報の収集を制限する条文も置いております。しかし、廃止前の行政機関個人情報保護法、そして改正個人情報保護法には要配慮個人情報に関する条文はあっても、行政機関等が要配慮個人情報の収集を制限する条文はありません（改正個情法2条3項、行個情法〔廃止前〕2条4項）。改正個人情報保護法の施行後、条例に収集を制限する条文を置き続けてよいのが問題となります。ちなみに、民間事業者については要配慮個人情報の収集に際しては原則として本人の同意を必要とする条文があります（個情法〔改正前〕17条2項、改正個人情報20条2項）。

### 【個人情報の取扱い】

次に3つ目、個人情報の取扱いですが、これについても、国の行政機関と同じ取扱いとなります。例えば保有の制限について端折った形で説明すると、法令の定める所掌事務または業務を遂行するために必要な場合であって、特定された利用目的の達成に必要な範囲であれば、偽りその他不正の手段によるものでないかぎり、どこから収集してもよい、ということになります（改正個情法61条1項、64条）。自治体の条例の中には本人からの収集を原則としているものが多くあります。法律の方は、本人からの取得を原則としていないので、大き

なズレがあります。このズレをどうすればよいのかという問題もあります。

さらに、保有個人情報の目的外利用および外部提供については、改正個人情報保護法第 69 条第 1 項に「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保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」という定めがあり、同条第 2 項に目的外利用や外部提供を可能とする要件が列挙されています。列挙された要件の多くは自治体の条例と似通っていますが、一つ問題なのは、オンライン結合、つまりオンラインで自治体のコンピュータ、サーバーと外部のコンピュータ、サーバーと連結させて常に情報をやり取りするという仕組みについて、これまでセキュリティの関係で、これを原則禁止とする条例をもつ自治体が多くあります。そして、そのような条例では、公益上オンライン結合が必要な場合には、自治体が独自に設置した第三者機関である審議会に諮問して審議会がセキュリティは大丈夫なのかどうか、あるいは、結合させた方がよい公益上の必要性があるのかどうかをチェックした上で結合を是とする答申をし、初めて結合が認められるという慎重な手続が定められています。

しかし、改正個人情報保護法、そもそも廃止前の行政機関個人情報保護法にはそのような条文はありません。それでは、そのような条文を定めている条例をもっている自治体はどう対応すればよいのでしょうか。法律に合わせるとなると、オンライン結合を制限する条文とそれを解除するについて審議会へ諮問する手続は自治体から一掃されることになります。実は今回の改正は、そこを最大のねらいとしているのです。

また、公益上の理由によって外部提供を認める場合、その時も審議会に諮問するという手続を設けている条例もありますが、改正個人情報保護法（そして、そもそも廃止前の行政機関個人情報保護法）は、国の行政機関にそのような手続をとることを求めています。改正個人情報保護法が適用されるようになると、自治体の執行機関もそのような手続をとる必要がなくなります。公益を理由とした保有個人情報の外部提供については、自治体の執行機関は、同法の要件に従い判断すればよいということになります。これまでは、審議会を通じて住民はどういう情報が目的外利用されとか、外部に提供されとかを知ることができましたが、このような手続がなくなると、目的外利用や外部提供について透明性や公開性が失われることになりかねません。この手続を維持することができるか、住民自治にとって大きな問題です。

#### 【個人情報ファイル簿の作成・公開】

4 つ目の個人情報ファイル簿の作成および公開については、すべての自治体の義務となります（改正個情法 75 条 1 項）。もっとも個人情報ファイル簿と同様なものは、じつは大概の自治体は個人情報取扱事務登録簿という形ですでに作成し、公開しています。

問題は、すでにこれを作成している自治体においても個人情報ファイル簿を別途作らなければならないことです。自治体によっては、個人情報ファイル簿と個人情報取扱事務登録簿の両方作らなければならないということになります。それが大変な業務だと考える自治体では、とにかく法律上の義務を果たすことを優先させ、従来作成していた事務登録簿の方を作成しない方向に向かうのではないのでしょうか。ただ、個人情報取扱事務登録簿の中には、実



は国の個人情報ファイル簿よりもかなりキメ細かな項目を定めているものがあります。そういうものを無くしてもよいのかという問題があります。

#### 【自己情報の開示、訂正および利用停止】

5つ目の自己情報の開示、訂正および利用停止の請求については、これまで自治体ごとの条例にその要件や手続が定められていますが、改正個人情報保護法の施行後は、自治体は、同法の定めに従って開示等の請求を処理すればよいことになります（改正個人情報法 76 条～103 条）。したがって、自己情報の開示請求や訂正請求、利用停止請求に関する条文を自治体はもはや定めなくてよいということになります。これを前提とした上で若干問題があります。

自己の情報について例えば誤った記載があったり、違法な利用がされていたりする場合には、訂正請求や利用停止請求をする仕組みがあります。これはあらゆる個人情報保護制度に共通したのですが、廃止前の行政機関個人情報保護法では、開示請求に基づいて開示された個人情報のみが訂正請求や利用停止請求の対象とされていました。とにかく、一旦開示請求した上でないと、訂正請求や利用停止請求ができません。これを開示請求前置といいます。この仕組みが改正個人情報保護法にも引き継がれているために、自治体にも開示請求前置が適用されることになります（改正個人情報法 90 条柱書中括弧書き）。

ところが、開示請求をしなくても、とにかく自治体が保有している個人情報が公表され、自己の情報が間違っているということが明らかに分かっている、だから訂正を請求する、あるいはそのような個人情報が利用されたら困るから直ちに利用停止を請求することを認めている条例もあります。したがって、改正個人情報保護法がそのまま自治体にも適用されてしまうと、開示請求をして、開示された後にしか訂正請求や利用停止請求ができなくなってしまいます。条例で開示請求前置を採用していない自治体には大きな問題です。

#### 【行政機関等匿名加工情報の提供制度の導入】

6つ目は、行政機関等匿名加工情報の提供制度の導入です。これが情報の流通のところで非常に大きな意味を持っているところです。国の行政機関については、2016 年の行政機関個人情報保護法および独立行政法人等個人情報保護法の改正で、非識別加工情報の提供といった制度が設けられました（行個人情報法〔廃止前〕44 条の 2～44 条の 16、独法個人情報法〔廃止前〕44 条の 2～44 条の 16）。これは国の行政機関または一部の独立行政法人等が保有する個人情報を、募集に応じた事業者からの提案が法定の要件を充たす場合には、非識別加工をして提供しなければならないとするものです。もちろん個人が識別できないように加工して提供するから大丈夫だということが前提となっています。民間事業者に適用される個人情報保護法にもすでに同じような制度がありました。行政機関や独立行政法人等では非識別加工情報と呼び、民間の方では匿名加工情報と呼んでいたのですが、両方同じものなので、今回の改正によって、「匿名加工情報」という名称に一本化されました（改正個人情報法 60 条 3 項）。

問題は、非識別加工情報と呼ばれていたときの制度は、これまでは国および一部の独立行政法人にのみ適用されていました。ところが、改正個人情報保護法では地方公共団体にもこの制度が適用されることになります（改正個人情報法 109 条～123 条）。ただ、当分の間は、都道

府県と政令指定都市にのみ適用されることとし、他の地方公共団体は任意ということになっています（改正個人情報法附則 7 条）。

ところで、廃止前の行政機関個人情報保護法は行政機関非識別加工情報が個人情報に該当することを前提としていました。そこで、いわゆるオプトアウト規定に相当する条文がありました（行個法〔廃止前〕44 条の 8 第 2 項）。すなわち、自己の個人情報が非識別加工情報として提供される場合に、それを拒む権利が認められていたのです。これに対し、改正個人情報保護法では行政機関等匿名加工情報の作成に際してオプトアウト規定に相当する条文はありません。自己の個人情報に対する自己情報コントロール権の観点からするとそれでよいのか疑問があります。

たしかに、行政機関等匿名加工情報の提供制度を導入するか否かは、都道府県と政令指定都市以外の自治体の政策判断に委ねられているのですが、改正法におけるオプトアウト規定の欠如を個人情報保護の観点から留意してほしいところです。

#### 【個人情報保護委員会と地方公共団体との関係】

7 つ目は、個人情報保護委員会と地方公共団体の関係です。前述した通り、改正後の個人情報保護法制は、個人情報保護委員会の天下になります。自治体の個人情報の取扱いについても、国の行政機関のそれと同様に、個人情報保護委員会の監視の下に置かれます（改正行個法 156 条～170 条）。

重要なのは、**図 3** の※に書いてあるように独自の保護措置を条例で定めた時は、その旨およびその内容を個人情報保護委員会に届出をしなければならないことです。改正個人情報保護法は、後述の通り、条例で定めるべき事項および条例で定めてもよい事項を明文で定めているところ、その事項を条例で定めた自治体は、個人情報保護委員会に届け出なければならないなりません（改正個人情報法 167 条）。届出がされた条例が、個人情報保護委員会から見て個人情報保護法の趣旨と違うのではないかというような場合には、同委員会は、助言や勧告をするといった監視措置をとることができます。

これまで自治体は個人情報保護条例をかなり自由に設計することができ、かりに条例の規律の内容が問題となっても、その条例の適用によって権利利益の侵害を受けた者が裁判で争うことによってはじめてその問題は公になり法的な解決の対象になるにとどまっていたわけです。しかし、改正個人情報保護法の下では、裁判で条例の規律内容が争われる前に、個人情報保護委員会が条例の規律内容をチェックすることになります。

### 5 個人情報保護における地方自治

**図 2** をふたたび見てください。改正個人情報保護法が自治体に適用されると、これまでは、自治体によって条例の内容が異なっていたので、日本全体としてみれば、個人情報保護の内容はデコボコ状態だったのが、フラット化します。改正個人情報保護法とは違う定めを置いている自治体については新しく独自の保護措置ということで、条例で上乘せをする、あるいは、横出しをすることになります。問題は、自治体が採りうる独自の保護措置は必要最小限にとどめよとされていることです。

これまで住民の個人情報保護については、法定されていないという意味で、純粹に自治事務として自治体が自治の発露として設計してきました。個人情報保護法が今後自治体を枠付けするようになるからといって、国の関与が抑制されるべき自治事務であることは変わりありません。自治事務については、法定の自治事務であっても国は特に地域の特性に応じて、当該事務を処理することを特に配慮しなければいけないと地方自治法は定めています（自治法2条13項）。

問題は、個人情報の保護に「地域の特性」があるのかということです。個人情報に地域の特性はないのだから、個人情報保護は共通ルールに服すべきであって、自治体による独自の保護措置の必要性は見いだされないとの見方もあります。

しかし、住民自治に基づく個人情報保護の伝統こそが地域の特性と読むべきではないかと思います。多くの自治体は、自らに課したさまざまな制限の下で住民の理解を得ながら個人情報を収集し、利用をしてきたという歴史があります。そして、住民も委員となっている審議会での慎重な審議を経るといった透明性と公開性が確保された手続でもって、自治体は個人情報を利用してきました。住民自治に支えられているのが、自治体における個人情報の保護の特性です。法律ができたからといって、このような特性が失われるはずはありません。デジタル改革関連法の国会の審議の中で平井卓也担当大臣は、個人情報保護法が改正され、新しい法律が施行される段階で、今までの自治体の条例はリセットされる、という答弁をしていましたが、これはあまりにも乱暴な議論で、地方自治の侵害といってよいでしょう。

それでは、自治体は、現行の条例を前提としたうえで、どのような独自の保護措置を採ることが可能でしょうか。この課題については章を改めて説明することにしましょう。

## 6 個人情報保護法の改正と個人情報保護条例

### （1）改正個人情報保護法施行後に必要とされる条例制定事項

改正個人情報保護法の施行にともなって、条例を制定する、あるいはしなければならない事項としては、大きく分けて**必要的条例事項**と**任意的条例事項**の2つがあります。そして、任意的条例事項には、法定のものと法定外のものがあります。それぞれに具体的な事項を当てはめると一覧表の通りです。

なお、この用語は、改正個人情報保護法と個人情報保護条例との関係を法的に把握するために作成した、筆者なりの説明概念で、自治体実務で使われているわけではありません。

**必要的条例事項**というのは、条例を定めないと改正個人情報保護法を施行できないようになっている事項です。例えば開示請求に関する手数料や行政機関等匿名加工情報の利用に関する手数料については条例で定めるとなっています。したがって、条例で手数料の額を定めないと、開示請求や行政機関等匿名加工情報の提供に関する仕組みが動かないことになります。これらの事項は、同法の施行までに必ず条例に定めなければいけない事項です。

法律との整合性の観点から問題となるのは、**任意的条例事項**です。自治体が、いわゆる独自の保護措置をとるかとらないかといった点、かりにとるとすればどのような内容にするのかという点に、自治体に判断の余地がある事項です。

任意的条例事項は、さらに2つに分けられます。

1 つは、上記の一覧表で**法定の任意的条例事項**として整理している事項です。改正個人情報保護法が自治体の自主的な判断で追加規定を条例で定めることを明文で認めている事項です。この事項については、自治体は条例で定めなくてもよいのだけれども、必要があれば定めてもよいですよと、そういう意味で、ここでは「任意的条例事項」と名付けています。自治体が当該事項に関する条例を定めなくても、この事項には同法が直接に適用されるので、住民に特段の不都合が生じるわけではありません。

#### 個人情報保護法 条例事項一覧表

##### ➤ 必要的条例事項

条例を定めないと改正個人情報保護法を当該自治体において施行できない事項

- 開示請求に関する手数料（法 89 条）
- 行政機関等匿名加工情報の利用に関する手数料（法 119 条）

##### ➤ 任意的条例事項 独自の保護措置

✓ **法定の任意的条例事項** 改正個人情報保護法が、自治体の自主的な判断で追加規定を条例で定めることを明文で認めている事項

- 条例要配慮個人情報（法 60 条 5 項）
- 個人情報取扱事務登録簿（法 75 条 5 項）
- 保有個人情報の開示請求に係る不開示情報（法 78 条 2 項）
- 開示、訂正および利用停止の手続ならびに審査請求の手続（法 108 条）
- 審査請求の審査機関（法 105 条 3 項〔条例で定める審査会（行審法 81 条 4 項参照）への諮問〕、審査請求をすべき行政庁（法 107 条 2 項）
- 審議会等への諮問（法 129 条）

✓ **法定外の任意的条例事項** 地方自治の本旨にのっとり、自治体が改正個人情報保護法とは別に条例で定める事項

##### 【例示】

- 地方議会における個人情報保護
- 死者の個人情報保護
- 個人情報の取扱いの特例
- オンライン結合の制限
- 執行機関内部部局相互の間での提供の制限

しかし、当該事項について従前の個人情報保護条例が定めていた規律内容が、改正個人情報保護法の規律内容と異なっている場合に、従前のそれを維持するためには条例を制定する必要があります。問題は、その規律内容が当該事項を規律している条文の趣旨目的に照らして許容されるのかどうかというところにあります。

法定の任意的条例事項はまだ改正個人情報保護法が明文で条例の制定を認めているので条例の制定そのものの許容性は問題になりません。しかし、地方自治の本旨にのっとり、自治

体が、当該区域の住民の個人情報保護に資すると考えて、同法には定めのない事項について、あるいは、定めのある事項について、条例で独自に定めようとする場合に、そのような条例の許容性は、問題になります。このような事項を、ここでは、改正個人情報保護法に定めのない任意的条例事項という趣旨で、**法定外の任意的条例事項**と呼んでおきましょう。

法定外の任意的条例事項は、改正個人情報保護法に明文で定められていない事項なので、ある意味では無限にあるといってもよいでしょう。そうはいっても、従前の個人情報保護条例が規律している事項で、同法が規律していない事項であるとか、同法は規律をしているが従前の個人情報保護条例のそれに比して保護の程度において緩やかにしか規律していない事項であるとか、といった事項が、その対象となると想定できます。そして、争点となりそうな法定外の任意的条例事項について、個人情報保護委員会はその許容性に関する見解をすでに明らかにしています。図4を見てください。

図4 個人情報保護委員会「公的部門（国の行政機関等・地方公共団体の等）における個人情報保護の規律の考え方（案）」（2021年6月3日）

## 6. 地方公共団体の機関・地方独立行政法人関係

- 地方公共団体からの質問・意見の多い事項については、地方公共団体における施行準備作業に資するべく、ガイドライン等の成案を提示する前においても必要な情報提供を行う。

### 【これまでに地方公共団体から問合せを受けた事項についての考え方】

- 死者に関する情報の扱い
  - ・ 令和3年改正法の個人情報保護に関する全国共通ルールを法律で定めるという目的に鑑み、現状、地方公共団体の条例において見られるような死者に関する情報を条例により個人情報に含めて規律することは、改正後の個人情報保護法の下では許容されない。
- 地方議会の扱い
  - ・ 地方公共団体の議会は、基本的に地方公共団体の機関の対象から除外され、法第5章が規定する行政機関等の個人情報の取扱いに係る義務等に関する規律の適用対象とされておらず、国会や裁判所と同様に自律的な対応のもと個人情報保護が適切に行われることが期待される。
- 条例要配慮個人情報
  - ・ 法第60条第5項の規定に基づき、地方公共団体は、地域特性に応じて「条例要配慮個人情報」に関する定めを条例に設けることができるが、令和3年改正法の個人情報保護に関する全国共通ルールを法律で定めるという目的に鑑み、法の規律を超えて、地方公共団体による取得や提供等に関する独自の規律を追加することや、民間の個人情報取扱事業者等における取扱いを対象に固有の規律を設ける等の対応は、許容されない。
- オンライン結合制限
  - ・ 改正後の個人情報保護法においては、オンライン化や電子化を伴う個人情報の取扱いのみに着目した特則を設けておらず、法が求める安全管理措置義務等を通じて、安全性確保を実現することとしており、条例でオンライン化や電子化を伴う個人情報の取扱いを特に制限することは許容されない。
- 審議会への諮問
  - ・ 改正後の個人情報保護法においては、個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが「特に必要である」場合に限って、審議会等に諮問することができることとしており、個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合等について、類型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めることは、今回の法改正の趣旨に照らして許容されない。

8

個人情報保護委員会は、「死者に関する情報の扱い」、「地方議会の扱い」、「条例要配慮個人情報」、「オンライン結合制限」および「審議会への諮問」といった6つの事項のうち「地方議会の扱い」を除く5つの事項について自治体が条例に独自の規律を設けることを許容しないとの見解を表明しています。

さらに、今年（2022年）4月20日に、個人情報保護委員会は、地方公共団体にも適用される「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5年4月1日施行）を公表しましたが、パブリックコメントに反対意見が出されたにもかかわらず、図4で示された見解を維持しました（ガイドライン70～71頁）。しかも、「本ガイドライン

の中で、『しなければならない』、『してはならない』及び『許容されない』と記述している事項については、地方公共団体の機関及び地方独立行政法人についても、これらに従わなかった場合、法違反と判断される可能性がある」（ガイドライン 1 頁）との注釈までガイドラインに明記するに至りました。

ともあれ、上記のうち「オンライン結合制限」と「審議会への諮問」が、今回の改正のねらいである「社会全体のデジタル化に対応した個人情報保護とデータ流通の両立」、とくに「2000 個問題」と関係しているので、節を改めて説明しましょう。

## （２）法定外の任意的条例事項－オンライン結合制限

### １）オンライン結合制限とは

オンライン結合制限は、従来は電子計算機結合制限と呼ばれているもので、多くの自治体（44 都道府県、1,632 市区町村）の条例に定められている個人情報保護に関する規制です。たとえば、滋賀県大津市の個人情報保護条例では次のような定めとなっています。

（電子計算機等の結合による提供の制限）

**第 13 条** 実施機関は、次に掲げる場合を除き、当該実施機関の使用に係る電子計算機と実施機関以外の者の使用に係る電子計算機その他の機器とを電気通信回線で接続し、当該実施機関の保有個人情報を実施機関以外の者が随時入手し得る状態にする方法により提供してはならない。

（１）法令又は条例の規定に基づくとき。

（２）大津市情報公開・個人情報保護審査会の意見を聴いた上で、公益上必要があり、かつ、個人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと実施機関が認めるとき。

**２** 実施機関は、前項の規定に基づき電気通信回線での接続を行った場合において、保有個人情報の漏えい若しくは不適正な利用又はそのおそれがあると認めるときは、当該電気通信回線での接続の停止等必要な措置を講じなければならない。

本条の趣旨は、「電子計算機の結合による個人情報の処理は、市民サービスの向上と事務の効率化に大きく寄与する反面、その特性から、取扱いのいかんによっては個人の権利利益の侵害を生じさせるおそれが大いと考えられることから、電子計算機等の結合によって実施機関以外のものへの保有個人情報の提供について制限を定めたものである」とされています（『大津市個人情報保護条例の手引き』30 頁）。

このような規定は、ネットワークを通じての外部からのハッキングによる個人データの流出、改竄、削除等から庁内設置のサーバーやパソコンを防御することを目的としたものであって、外部からの庁内ネットワークへの侵入を許さない手法としては、ある意味では、最も手堅く、かつ、わかりやすい安全性確保措置といつてよいでしょう。

もちろん、上記のように、庁内のサーバーやパソコンを外部のネットワークに接続させてデータのやり取りを行うことが、住民サービスの向上や事務の効率化に大きく寄与する場合もあります。そこで、法令や条例において外部のネットワークとの接続が求められている場合や、公益上必要があつて個人の権利利益を不当に侵害するおそれがない場合に限って、外



部のネットワークとの接続を認めるという例外措置を定めています。とくに、後者の場合には、学識経験者や住民から成る審議機関への諮問を経るという手続を採用する条例が多くあります。

## 2) 個人情報保護委員会の見解

外部のネットワークとの接続を原則として禁止し、例外的にこの禁止を解除する、そして解除に当たっては審議機関への諮問を経るといった、重厚で慎重な仕組みは、改正個人情報保護法の下では許容されないというのが、個人情報保護委員会の見解です。

理由は、図4に記されています。オンライン結合制限については「改正後の個人情報保護法においては、オンライン化や電子化を伴う個人情報保護の取扱いのみに着目した特則を設けておらず、法が求める安全管理措置義務等を通じて、安全性確保を実現することとしており、条例でオンライン化や電子化を伴う個人情報の取扱いを特に制限することは許容されない」、審議会等への諮問については、「改正後の個人情報保護法においては、個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが『特に必要である』場合に限り、審議会等に諮問することができることとしており、個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合等について、類型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めることは、今回の法改正の趣旨に照らして許容されない」というものです。

しかし、いずれも説得的ではありません。なぜならば、オンライン結合を制限することや、制限の解除にあたって諮問手続を経ることの弊害が何ら指摘されておらず、改正個人情報保護法がこれらを許容しない実質的な理由は何ら説明されていないからです。

実質的理由は、じつは、タスクフォース最終報告に記されています。

「ITの活用は行政サービスの向上や行政運営の効率化に大きく寄与しており、個人情報の流通に限り物理的な結合を禁止することは合理性を欠くものであり、場合によっては、個人情報の円滑な利用を阻害して国民に不利益を被らせるおそれもある。また、行個法においては、オンライン結合制限規定がなくとも、第6条、第8条等により、個人情報の安全性の確保等が図られている。このため、オンライン結合制限規定を置くことは不要になると考えられ、共通ルールには当該規定は設けないこととするのが適当である。

その場合、地方公共団体等は、情報セキュリティを含めた安全確保措置の在り方や目的外利用・提供の「相当な理由」や「特別な理由」の具体的な判断に資するために国が示すガイドライン等に基づいた運用を行うことによって、個人情報を適切に管理し、みだりに利用・提供しないことを担保していくことが望ましい。」(最終報告 37 頁)

上記の説明からわかるように、オンライン結合の制限が、行政サービスの向上や行政運営の効率化を阻害し、場合によっては、国民に不利益を被らせるとの認識が示されています。たしかに、オンライン結合の制限は情報システム相互の間の連携を制限するものであるから、オンラインを通じての申請・届出の受付といった行政サービスの向上を阻んだり、紙ベース

あるいは物理メディアを通じてのシステム間のデータのやりとりといったレガシーを温存し、行政運営の効率化を阻害したりするかもしれません。しかし、個人情報保護されることによって国民が不利益を被るというのは、一体どのような論理に基づくものでしょうか。「個人情報の円滑な利用を阻害」することが国民に不利益をもたらすという趣旨なのでは、オンライン結合の制限によって個人情報が守られている住民は、当該禁止によって直接に不利益を被ることはありません。この論理には飛躍があるといってもよいでしょう。

結局のところ、自治体の情報システムの基盤の庁舎内からガバメント・クラウドへの移植、および、マイナポータルをハブとした国の情報システムと自治体の情報システムとの連携を所与の前提とするデジタル・ガバメント実行計画（「デジタル・ガバメントの基盤であるマイナポータルの各種機能を民間事業者や国・地方公共団体等の様々な Web サービスが活用することを可能とする API を開発・提供し、サービス連携の更なる拡大を実現する。」計画 77 頁）に照らせば、自治体の情報システムが、民間事業者も含む外部のネットワークとオンライン結合するのが原則であり、それを制限することは国が進めるデジタル・ガバメント実行計画の障害となるということなのです。

かりにこのような論理を受け入れるとしても、オンライン結合には外部からのハッキングの脅威が常に存在する以上、結合に関する安全性審査が必要です。その観点から審議会等への諮問という仕組みがあってもよいはずですが、安全性確保については個人情報保護委員会が示すガイドラインに従えばよいのであって、自治体が審議会を通じて独自の判断基準を設けるべきではないというのが、個人情報保護委員会の見解なのです。

### 3) オンライン結合制限条項の維持と審議会の活用

個人情報保護委員会の厳しい見解にもかかわらず、オンライン結合制限条項および審議会への諮問条項を現行の条例に定めている自治体は、改正個人情報保護法の下でもこれらを維持することができるのでしょうか。

法律と条例との関係について一般的命題を示した判例によれば、法律と条例が同一の目的に出たものであっても、その規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの自治体においてその地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨である場合には、条例は法律に違反するものではないと解されています（徳島市公安条例事件・最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 489 号）。

個人情報保護委員会の見解によれば、オンライン結合における安全性確保については個人情報保護委員会のガイドライン等の定めによるべきであるから、オンライン結合を制限する規定を置く条例は改正個人情報保護法に違反する、ということになります。

しかし、上記の判例が念頭に置いているのは、住民の権利自由との関係において法律を超えて制限を厳しくする条例です。オンライン結合を制限する規定は、住民の権利自由を制限するのではなく、住民の個人情報を保護するために自治体の公用財産または公用物である情報システムの供用方法を制限するものです。したがって、上記の判例の射程は及ばないといってもよいでしょう。

もちろん、自治体の公用財産または公用物の供用方法を国が規律できることは否定できま

せん。しかし、それは、地方自治の本旨にのっとれば、やはり法律において明文で定められるべきものでしょう（参照、憲法 92 条）。自治体の情報システムについては、デジタル改革関連法の一環として制定された「地方公共団体の情報システムの標準化に関する法律」という法律がありますが、その法律に基づいて制定された標準仕様に関する省令でオンライン結合の仕様を定めることがあるとしても、法律自体には自治体の情報システムのオンライン結合そのものに関する規定はありません。

しかし、自治体の情報システムのオンライン結合を促進するデジタル・ガバメント実行計画は、デジタル手続法（「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」）第 4 条に基づく法定計画（「情報システム整備計画」）です。自治体は同計画に直接には拘束されませんが、計画に従って国の行政機関等が進める施策を妨げるようなことは、違法とはいえないものの、適正を欠くものとの評価を受けるかもしれません。したがって、自治体が自らの情報システムのオンライン結合を一切禁止し、例外的な解除を許容しないという規定を条例に置くことは、難しいものと思われます。

もっとも、オンライン結合を制限している自治体は、実際にオンライン結合を許容する運用をしているので、オンライン結合を制限する規定を自治体が定めても、オンライン結合が進まないことはないでしょう。

にもかかわらず、個人情報保護委員会がこれほどまでにオンライン結合の制限に対し厳しい見解をとっているのは何故でしょうか。

やはり、オンライン結合制限を解除する要件として「公益上の必要性」を求める自治体が多く、民間事業者の情報システムとのオンライン結合がはたしてこの要件を充たすものといえるかどうか審議会が議論され、場合によってはオンライン結合を拒否する答申をしたり、民間事業者の情報システムにさらなる安全性確保措置を執るよう求める答申をしたりする危険があるからでしょう。

しかし、このような危険自体が問題だといわざるを得ません。日本弁護士連合会は次のような指摘をしています。

「これ（オンライン結合の制限を許容しないこと―引用者注）はオンライン化における安全性の確保という課題を軽視するものである。オンライン化における安全性の確保はデジタル社会を成立させるための基盤であり、原則禁止はそのような基盤に資する制度である。デジタル社会を進める上でどのような規制が望ましいかは検討及び改善し続けるべき課題であり、地方公共団体がオンライン結合について規制を設けることを全面的に禁止することは、これまでの地方公共団体の実績を否定し、デジタル社会におけるリスクを増大させ、個人情報保護の後退をもたらすものである。」（日弁連「地方自治と個人情報保護の観点から個人情報保護条例の画一化に反対する意見書」6～7 頁）

この指摘に依拠するならば、オンライン結合を制限する規定を含む条例を制定すること、その制限の解除につき審議会に諮問することは、なおも改正個人情報保護法に違反するものとみるべきではないでしょう。

もっとも、審議会が「公益上の必要性」の有無を検討する際には、民間事業者の情報シ

システムとの連携が住民サービスの向上に資することを勘案すること、そして、「個人の権利利益を不当に侵害しない」程度に安全性確保の措置が執られているかどうかを審査する際には、個人情報保護委員会のガイドラインを標準とし、それを上回る安全性確保措置を求める場合には、当該情報システムの管理者と協議をすることが必要ではないか思います。

### (3) 法定の任意的条例事項

さて、繰り返しの説明になりますが、法定の任意的条例事項とは、改正個人情報保護法が自治体の自主的な判断で追加規定を条例で定めることを明文で認めている事項をいいます。これに該当するものは、条例要配慮個人情報（法 60 条 5 項）、個人情報取扱事務登録簿（法 75 条 5 項）、保有個人情報の開示請求にかかる不開示情報（法 78 条 2 項）、開示、訂正および利用停止の手続ならびに審査請求の手続（法 108 条）、審査請求の審査機関（法 105 条 3 項〔条例で定める審査会（行審法 81 条 4 項参照）への諮問〕）、審査請求をすべき行政庁（法 107 条 2 項）、そして審議会等への諮問（法 129 条）です。ここでは、前節でも問題とした審議会等への諮問と、訂正請求および利用停止請求の手続について検討を加えておきましょう。

#### 1) 審議会等への諮問

多くの自治体は、前述のオンライン結合の制限を解除する場合だけでなく、要配慮個人情報を収集する場合、保有個人情報を収集の目的とは異なる目的のために利用する場合、他の執行機関、国、他の自治体など保有機関以外の機関や団体に保有個人情報を提供する場合にも、個人情報保護条例において審議会への諮問を義務付けています。

たとえば、滋賀県草津市の個人情報保護条例では次のような定めとなっています。

（収集の制限）

**第 7 条** 実施機関は、個人情報を収集するときは、本人から収集しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

(1)～(5) (略)

(6) 国、独立行政法人等、他の地方公共団体または地方独立行政法人(以下「国等」という。)から収集する場合であって、事務の執行上やむを得ないと認められるとき。

(7) 前各号に掲げる場合のほか、公益上特に必要があり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき。

**2** 実施機関は、人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じるおそれがあるものとして規則で定める記述等が含まれる個人情報を収集してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

(1) 法令等の規定に基づいて収集するとき。

(2) 個人情報を取り扱う事務の目的を達成するために必要不可欠であると実施機関が認めるとき。

**3** 実施機関は、第 1 項第 6 号もしくは第 7 号または前項第 2 号により個人情報を収集しようとするときは、あらかじめ草津市情報公開・個人情報保護審議会(以下「審議会」という。)の意見を聴かなければならない。ただし、急を要するときその他実施機関が行う事務または事業の執行に支障が生じると認めるときは、この限りでない。

- 4 実施機関は、前項ただし書の規定により審議会の意見を聴かないで個人情報を収集したときは、速やかにその旨を審議会に報告しなければならない。この場合において、審議会は当該実施機関に対し、当該報告に係る事項について意見を述べることができる。

(利用及び提供の制限)

**第 10 条** 実施機関は、利用目的以外の目的のために保有個人情報…を当該実施機関内において利用し、または当該実施機関以外のものへ提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

(1)～(5) (略)

(6) 実施機関がその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な理由のあるとき。

(7) 国等または当該実施機関以外の市の機関に提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、その所掌する事務また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。

(8) 前各号に掲げるもののほか、公益上特に必要があり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと実施機関が認めるとき。

**2** 第 7 条第 3 項および第 4 項の規定は、前項第 6 号から第 8 号までの規定により保有個人情報を利用目的以外の目的のために保有個人情報を当該実施機関内において利用し、または当該実施機関以外のものへ提供しようとする場合について準用する。

これに対して、改正個人情報保護法では、審議会に関する定めは次の通りです。

(地方公共団体に置く審議会等への諮問)

**第 129 条** 地方公共団体の機関は、条例で定めるところにより、第三章第三節の施策を講ずる場合その他の場合において、個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが特に必要であると認めるときは、審議会その他の合議制の機関に諮問することができる。

「個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴く」という文言を見る限り、改正個人情報保護法の施行後も、自治体は、同条に基づいて従前の審議会に関する定めと同じものを条例で定めることが許されそうです。しかし、オンライン結合に関する説明の中でも言及したように、個人情報保護委員会は『特に必要である』という文言に重きを置き、「個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合等について、典型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めることは、今回の法改正の趣旨に照らして許容されない」との見解を明らかにしています。つまり、個人情報保護委員会は、草津市の条例のように審議会が個々の事案において本人以外のものからの個人情報の取得、要配慮個人情報の取得、目的外利用または外部提供の可否を審議する仕組みは改正個人情報保護法の下では維持してはならないといっているわけです。

個人情報の取得、利用および提供についても審議会への諮問が許容されない実質的理由は、タスクフォース最終報告では次のように説明されています。

「 現在、多くの地方公共団体の条例においては、個別の個人情報の取扱いの判断に際して、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に規定する附属機関である審議会等の意見を聴くこととしているが、法制化後は、法律による共通ルールについて国がガイドライン等を示し、地方公共団体等はこれに基づきあらかじめ定型的な事例について運用ルールを決めておくことにより、個別の個人情報の取扱いの判断に際して審議会等に意見を聴く必要性は大きく減少するものと考えられる。」（最終報告 40 頁）

つまり、改正個人情報保護法の解釈は、国の独立行政委員会である個人情報保護委員会がガイドラインにおいて示すので、自治体はそれに従えばよく、目的外利用や外部提供の可否についてそれぞれにおいて設置する審議会に取えて諮る必要はない、ということなのでしょう。

それでは、自治体の審議会は何をする機関だと理解すべきでしょうか。タスクフォース最終報告には次のような続きがあります。

「 条例で、審議会等の役割として、個人情報保護制度の運用についての調査審議やその在り方についての意見具申の役割を規定している例も多く見られるが、このような役割は今後も求められるものであり、今後、審議会等の役割は、上記のような個別の個人情報の取扱いの判断に際して諮問を受けるものから、定型的な事例についての事前の運用ルールの検討も含めた地方公共団体等における個人情報保護制度の運用やその在り方についての調査審議に重点が移行していくことになるものと考えられる。」

もちろん、審議会が事前の運用ルールの検討を含めた個人情報保護制度の運用やその在り方についての調査審議をすることには異論はないでしょう。しかし、改正個人情報保護法の下に一元化され、その解釈・運用についてのガイドラインを個人情報保護委員会が示し、自治体はこれに従えばよいとされる個人情報保護制度の下で、審議会が独自の役割を果たす余地がどれほどあるというのでしょうか。あるとすれば、せいぜい、必要的条例事項および法定の任意的条例事項に関して、条例案の作成段階で意見を述べる役割にとどまりかねません。

しかし、どのような利用が目的外利用として許容されるのか、保有個人情報を外部に提供することが相当であるような理由にはどのような事情があるのかについて審議会の諮問に付されてきた事項は、条文の機械的な当てはめが難しいような特性を有するものです。したがって、ガイドラインが示されたからといって、そのガイドラインの合理性の有無、ガイドラインの機械的適用ができないような事情の有無については、なおも審議会における事案ごとの判断に馴染むものではないでしょうか。

もちろん、毎年行っているアンケートの実施のために住民基本台帳の 4 情報（氏名／住所／性別／生年月日）を利用することについても審議会へ諮問をするといった運用は、実務の担当者にはかなり煩瑣ではないかと思われます。その限りでは「定型的な事例」をルール化するガイドラインに合理性があり、ガイドラインの機械的適用によって支障なく処理できるようになることは確かでしょう。しかし、そのような処理が許容されるとしても、それはいわば専決権のような判断権を実施機関に認めたにすぎず、処理結果は事後的に審議会に報告されるべきでしょう。というのは、やはり案件ごとに特性があり、その特性に照らして機械



的適用をすべきではなかったものもありうるからです。

個人情報の利活用を考慮しつつも個人情報の保護を図ることが必要とされるといったように、運用がますます難しくなる改正個人情報保護法の下では、「重点が移行していく」のではなく、定型的事例に関する諮問を減らすことを通じて、審議会には、新規の案件や、より複雑な案件（情報システム間の連携の技術的事項など）についての審議密度を高めることが求められているといっているといえよう。

したがって、個々の案件についての審議会への諮問は、なおも維持すべきであり、どのような事項を定型的事例として実施機関の判断に委ねるかについては、審議会自体が判断し、ルール化すべきです。

## 2) 訂正請求および利用停止請求の手続

自治体が保有している個人情報については、ほぼ、どの自治体も、本人（または代理人）が自己の個人情報の開示を請求することができる制度を採用しています。さらに、本人から見て、保有されている自分の個人情報の内容が真実ではないと思われるときには、当該個人情報を保有している実施機関に対し訂正を請求することができるだけでなく、自分の個人情報が個人情報保護条例に違反して保有されたり、あるいは利用されたりしている場合には、実施機関に対し自分の個人情報の利用の停止や消去を請求することができる制度が併せて採用されています。

これらの開示請求制度、訂正請求制度および利用停止請求制度は、改正個人情報保護法でも採用されています。もっとも、改正個人情報保護法では、訂正請求および利用停止請求をする場合には、当該請求の対象となる本人の個人情報は、開示請求によって開示された個人情報に限定されています（法 90 条 1 項、98 条 1 項）。そして、訂正請求も利用停止請求も開示を受けた日から 90 日以内にしなければなりません（法 90 条 3 項、98 条 3 項）。

このように訂正請求および利用停止請求の対象としたい保有個人情報があるとき、あらかじめ当該保有個人情報の開示請求をし、開示を受けなければならないという仕組みを開示請求前置と呼んでいることはすでに説明した通りです、

改正前の行政機関個人情報保護法についての解説ですが、開示請求前置の仕組みが必要だとされる理由は、制度の円滑かつ安定的な運営の観点から、対象となる保有個人情報を明確にし、手続上の一貫性を確保しようというところにあるとされています（社団法人行政情報システム研究所編（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』（2005 年）142 頁）。

しかし、自治体によっては、開示請求前置の仕組みを採用せず、直接に保有個人情報の訂正または利用停止請求等を認めています。たとえば、滋賀県日野町個人情報保護条例では次のような定めとなっています。

（訂正の請求）

**第 15 条** 何人も、公文書に記録されている自己に関する保有個人情報について、事実に関する事項に誤りがあると認めるときは、実施機関に対し、その訂正（削除を含む。以下同じ。）を請求すること

ができる。

2 第12条第2項および第3項の規定は、前項の訂正の請求について準用する。

(利用の停止、消去または外部提供の停止の請求)

**第16条** 何人も、実施機関が行う自己に関する保有個人情報（情報提供等の記録を除く。以下この条において同じ。）の取扱いが次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、当該各号に定める措置をとることを請求することができる。

(1) 次のいずれかに該当するとき 当該保有個人情報の利用の停止または消去

ア 第7条の規定に違反して収集されたとき。

イ 第8条または第8条の2の規定に違反して利用されているとき。

ウ 番号法第20条の規定に違反して収集され、または保管されているとき。

エ 番号法第29条の規定に違反して作成された特定個人情報ファイル（番号法第2条第9項に規定する特定個人情報ファイルをいう。）に記録されているとき。

(2) 第8条または第8条の3の規定に違反して外部提供されているとき 保有特定個人情報の外部提供の停止

2 第12条第2項および第3項の規定は、前項の措置の請求について準用する。

開示請求前置の仕組みを採用していない条例でもって訂正請求や利用停止請求を認めている自治体は、改正個人情報保護法が施行された後、開示請求に基づいて開示を受けた個人情報以外の自己の個人情報について訂正請求または利用停止請求をしてきたとき、どう対応すべきでしょうか。住民が改正個人情報保護法に基づいて訂正請求または利用停止請求をする場合には開示請求の前置を求め、従前の条例に基づいてこれらの請求をする場合には開示請求の前置を求めない、といった「器用な」運用をすることが可能でしょうか。

改正個人情報保護法は個人情報保護制度の一元化を目的とするので、法律に基づいた個人情報保護制度と条例に基づいて個人情報保護制度とが併存することを予定しないと考えると、上記のような「器用な」運用は認められない、ということになるでしょう。

もっとも、改正個人情報保護法は、訂正請求および利用停止請求の手続を法定の任意的条例事項としています。

## 第5款 条例との関係

**第108条** この節の規定は、地方公共団体が、保有個人情報の開示、訂正及び利用停止の手続並びに審査請求の手続に関する事項について、この節の規定に反しない限り、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。

この条文の末尾を見れば、開示請求前置を採用しない条例を定めることは許容されるようにも読めますが、問題は、そのような条例が「この節の規定に反しない」、すなわち改正個人情報保護法90条1項および98条1項に違反しないかどうかです。

開示請求前置の立法理由は上記に示した通りですが、国会審議において次のような理由から開示請求前置が必要である旨の説明がされています。

「改正案におきましては、現行の行政機関個人情報保護法の規定を引き継ぎまして、保有個人情報の訂正請求や利用停止請求につきましては、開示請求を経て開示された情報を対象として行う仕組みといたしております。

これにつきましては、開示請求がなされた場合に不開示となる情報につきまして訂正請求や利用停止請求を認めますと、結果として当該情報が開示されたのと同じ効果をもたらし得ると考えられますこと、また、開示請求を経ずに訂正請求や利用停止請求を行うことを認めますと、請求された情報が開示対象となる情報かどうか等、法定外の手続で判断する必要が生じ、制度の安定性を損なうことなどを理由としているものでございます。

また、委員御指摘のとおり、現行の自治体の個人情報保護条例の中には、改正請求を経ずに訂正請求や利用停止請求を行うことを認めているものもございますが、それらの条例も保有個人情報の訂正等をするか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することになるときは当該請求を拒むことを認める旨を規定している場合もあるなど、開示請求がなされた場合に不開示となる情報についてまで訂正請求や停止請求を認める趣旨では必ずしもないと考えているところでございます。

また、開示請求がなされた場合に開示される情報につきましては、まず開示請求を行うことを求めるわけでございますけれども、本人に対して過度の御負担を課すというところまでは至らないのではないかと考えているところでございます。

このため、今回の改正におきまして、本人からの訂正請求や利用停止につきまして、自治体における保護水準を切り下げることにつながるとは考えていないところでございます。」

(政府参考人富安泰一郎答弁第 204 回国会参議院内閣委員会議事録第 17 号〔2021 年 5 月 11 日〕11 頁)

不開示情報を開示したと同じになるので法定外の手続が必要となるとか縷々説明がされているのですが、結局のところ、訂正請求または利用停止請求の対象となる保有個人情報を実施機関が現に保有していることをあらかじめ明確にしておけば、訂正請求または利用停止請求の審査の時点で、実施機関がその有無を確認する手間が省ける、当該個人情報が非開示情報であった場合において訂正請求または利用停止請求を拒否とすべきか、それとも存否応答拒否に類似の拒否をすべきかを悩まずに済むといった極めて事務処理上の便宜を理由にしたものでしかありません。事務処理上の便宜をどうするかについては自治体の自主的な判断に委ねれば済む問題でしょう。開示請求前置は本人に対して過度な負担を課すものではないから、事務処理上の便宜を優先させるべきだというのは、個人情報保護の観点からすれば本末転倒ではないでしょうか。

とにかく、開示請求前置を採用していなかった自治体において、これまでそのことによって訂正請求または利用停止請求の処理が遅延した、事務処理上支障があったといった立法事実があればともかく、そうでなければ、開示請求前置を取って採用する必要はありません。

そもそも、改正個人情報保護法の中でも、個人情報取扱事業者に対する訂正請求および利用停止請求については開示請求前置の仕組みは採用されていません(法 34 条、35 条)。そうすると、開示請求前置は、訂正請求および利用停止請求といった制度に必須なものとはいえません。

したがって、自治体は、改正個人情報保護法 108 条に基づいて、法 90 条および 98 条とは

異なる定めを置く施行条例を定めることができると解してよいでしょう。

※ なお、この章の冒頭に紹介した「個人情報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）」の公表の後、4月28日に「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）」が改訂されました。そこでは「法施行条例で規定することにより、本人が開示を受けていない保有個人情報についても訂正請求や利用停止請求の対象とすることはできるか。」との質問がQ5-8-2として追加され、それに対する回答がA5-8-2として追加されました。回答の内容は、次のとおりです。

「開示を受けていない保有個人情報について訂正請求及び利用停止請求の対象とすることは、これらの請求の前提となる手続に関するものであり、訂正及び利用停止の手続に関する事項に含まれるため、訂正請求や利用停止請求の制度の運用に支障が生じない限りにおいて、そのような法施行条例を規定することは妨げられません。」

このように個人情報保護委員会も開示請求前置を定めない条例の制定を許容する解釈を示したので、条例にどのように定めるかといった技術的な問題は措いて、自治体において法律との抵触可能性の問題として検討する必要はなくなりました。

自治体は、個人情報保護制度の運用において個人情報保護委員会よりはるかに先駆的・実践的に取り組んできました。自治体は、実践に基づく豊富な経験と蓄積を有しており、それは決して個人情報保護委員会に劣後するものではありません。デジタル・プラットフォームが闊歩する「監視資本主義の時代（The Age of Surveillance of Capitalism）」\*とも呼ばれる現代において、自治体には、地域の個人情報保護施策を後退させることのないように、地方自治の本旨に則って、改正個人情報保護法を解釈運用することが求められています。

\* 監視資本主義： ハーバード経営大学院名誉教授のショシャナ・ズボフが名付けた現在の資本主義社会の態様です。ズボフによれば、監視資本主義は、デジタル技術を通じて人間のあらゆる行動をサーベイ（監視）しているというものです。つまり、デジタル・プラットフォームは人々が所持するデバイスから情報を無償で収集し、収集した情報をAIに分析させ、その分析結果に基づいて人々の行動を予測し、デジタル・プラットフォームや顧客の企業の利益となるよう行動を誘導する情報を人々に提供しています。こうした個人情報を無償で収益の原材料としてしまう資本主義社会においては、個人情報を保護することがますます重要になっています。

## 参考文献

本多滝夫・久保貴裕『自治体DXでどうなる地方自治の『近未来』』（自治体研究社、2021年）

庄村勇人・中村重美『デジタル改革と個人情報保護のゆくえ』（自治体研究社、2022年）

日本弁護士連合会情報問題対策委員会『個人情報保護法改正に自治体はどう向き合うべき

か』(信山社、2022 年)

※ 本稿は、滋賀自治体問題研究所所報「しがの住民と自治」に掲載した、次の論稿を集成し、若干の加筆・修正を施したものである。

拙稿「個人情報保護法の改正と自治体」しがの住民と自治 367 号(2022 年 2 月)

拙稿「個人情報保護法の改正と個人情報保護条例(1)(2)(3)」しがの住民と自治 368 号(2022 年 3 月)・369 号(2022 年 4 月)・370 号(2022 年 5 月)