

ポジウムで充実した検討、議論ができればと考えています。また、ご参加いただいた皆さまにとって、個人情報保護についてより深く広く考えていただく機会となれば幸いです。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

2 第1部

(1) 基調講演「個人情報保護条例の改正と地方自治」

森田 明（弁護士）

森田です。よろしくお願ひします。今日のこのシンポジウムは、全体としては、条例対応を巡る具体的な論点について議論をするということですが、私としては、それ以前の割と大きなところからの話が中心になるかと思っています。今日お話しする内容は、大きく言えば4点です。

はじめに、個人情報保護制度の制定と地方自治体の先進性。これは、個人情報保護制度については地方自治体が先進的に取り組んできたことは一般的にいわれているところですけども、今回はどうもそれが否定されるような事態になってきておりまして、改めて自治体の先進性とはどういうことであつたのかということ振り返ってみたいということがありまして、実はこの部分が比較的比重が大きいということになります。

その上で、二〇二一年の個人情報保護法改正の内容。

そして、改正を踏まえての個人情報保護委員会のやってきた役割と問題点を指摘するということになるかと思ひます。

最後に、改正に向けての地方公共団体の対応について、知っている範囲で紹介します。

そこで、個人情報保護制度が作られてきた経過について、だいたい昔からの話になりますが、改めて振り返ってみた

と思います。そもそも日本で制度化が始まったのは、一九七〇年代半ば以降、当時、自治体にコンピューターが導入されたことをきっかけに、個人情報保護についての関心が高まってきました。そういう中で、国立市等をはじめとして、基礎自治体の中で個人情報保護条例が作られていくようになった、こういう流れがあります。

そうするうちに、一九八〇年の九月に、いわゆる OECD の 8 原則が提案されまして、これがその後、国際的な個人情報保護の仕組みの基準になっていくことになります。これを受けまして、日本でも個人情報保護制度の検討が始められまして、当初は行政管理庁の中に、プライバシー保護研究会というのが設けられて、そこが一九八一年の七月に報告書を出しております。この研究会の報告書は、概ね OECD 8 原則を踏まえ、ただ、それをもう少し整理して、5 原則というものを提案しまして、官民共通の原則としての個人情報保護制度の在り方というものを提案しております。この提案内容については、当時進行中であった各地の個人情報保護条例の策定に寄与していったと言われております。

ところが、国との関係でいいますと、この報告書がそのまま受け入れられずに、その後また別の研究会が今度は総務庁の中に設けられます。行政機関における個人情報の保護に関する研究会というのがつくられまして、そこが一九八七年の一月に報告書を提出しております。この報告書の内容、あるいは、そもそもこの研究会の課題とされたのが、国の行政機関の保有する電算機処理に係る個人情報、それについての保護方策を検討するということから始まっております。

この報告書を受けまして、一九八八年の一二月に、まさにそういう内容の行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律、今は旧行個法といわれてたりしていますけれども、この法律が成立します。

それに対して、地方自治体のほうは、それとは別に条例制定が進んでおりまして、条例制定の一つのエポックとし

て、一九九〇年の三月に神奈川県が都道府県で初めて個人情報保護条例を制定しました。これを機会にその後都道府県も含めた全国の自治体での制度化が進みます。

この当時、つまり一九八八年とか九〇年のころは、私もまだ若く、外野からその動きを見ていたのですけれども、神奈川県が条例制定の準備を進めていく中で、国の方がスッと法律化してしまったという感じがありまして、ちょっとハラハラしながら見ていたところがあります。つまり神奈川県がこの国の旧行個法のような方向に流されて、そういう方向の条例になってしまうのではないかとということを心配していたのですが、このとき神奈川県は、この旧行個法の影響はほとんど受けずに、それまでの準備の流れに乗っかって、それ以前のいろんな自治体の条例を元にした形で個人情報保護条例を作ったという経過があります。

そういう意味で、このときにできた行個法と神奈川県の条例は、あまり接点のない形で出来上がった制度で、それがそのままずっと残っていくということになっていったと思います。

神奈川県内の状況について言いますと、これはやや主観的な印象になるのですが、決してこの神奈川県の条例に、ほかの自治体が必要な右に倣えて作ったという感じではなく、神奈川県条例制定後も、いろんな自治体がそれぞれ工夫をして、独自性を持った条例を作ったというふうに考えています。

川崎市も、逗子市もそうですし、横浜市も横浜市独自路線で行きましたし、藤沢市などはもともと先に条例を作っていたとか、そういったことがありまして、神奈川県のような考え方を一つベースにしながら、それぞれ独自性を持った条例を作ってきたということが言えるのではないかと思います。

国の制度への統一化という流れを考える上で、この出発点としての、この旧行個法制定当時、あるいは神奈川県条例が制定された当時のそれぞれの制度の違いというものを見ておくことに意味があるのではないかとというふうに考え

ました。

一つは、対象の範囲、条例の方が対象が広いということです。議会も対象にしているところが多いです。あるいは、民間事業者に対して直接規制というのはなかなか難しいのですが、いろいろ工夫をして、指導してこういうような規定が設けられています。

また、情報の種類についても、電算情報だけではなくて、紙情報、いわゆるマニュアル情報といったものも合わせた形で対象にするというのが条例の考え方ですが、旧行個法の考え方は、まず、そもそも議論の出発点が、行政機関の個人情報ということしか対象にしていけないので、議会とか、その他の機関というのは想定していない形の法律が作られて、その後もずっとそのまま来ているということがあります。

このために、今になって、行政機関の規定を条例に適用する場合に、議会がはじかれてしまうわけですね。議会の自律性に任せますとか言うのですが、自治体にとっては、非常にこれは厄介な問題になっているわけで、そもそも出発点で議会も含めた総合的な制度にするのかどうかというところでの食い違いがあつて、その食い違いが今も残っているがために生じている問題だと言えるかと思います。

民間事業者への規制ということで言えば、国が法律としてこれを実現するのは、二〇〇三年に個人情報保護法ができて初めて民間事業者への規制ができることになっていくわけです。

それと、自治体の条例の特色としては、一定の取り扱い制限の規定を設けて、それに対して例外条項を設ける。例外条項で対応し切れないところについては、第三者機関である審議会を設けて、その審議会の意見を聴くと、そういう制度を設けています。センシティブ情報の取り扱いの制限、本人外収集の制限、目的外利用・提供の制限、あるいはオンライン結合の制限といったもので、目的外利用・提供の制限については、旧行個法から規定はありましたけれ

ども、ほかの点については、明示的にこういった観点からの取り扱い制限規定というのは置かれていないわけですね。なおかつ、審議会の関与による対応ということについては、これは法律では全然考えていなかったわけで、そもそも第三者機関としての審議会というものは全く想定されていなかった。第三者機関である監督機関が設けられるのは、個人情報保護委員会が二〇一五年改正で設けられて、それによって初めて民間事業者に対する関係での第三者的な監督機関が設けられたわけですが、それ以前は全くそういった機関は想定されていなかったということになります。

それと、自治体の審議会というのは、有識者だけではなくて、住民代表も含む構成になっていまして、なおかつ基本的に会議は公開されるという仕組みですので、そういう意味では、個人情報の取り扱いについての住民参加であるとか情報公開といった機能を果たしてきたと言えるのではないかと思います。逆に言うと、国の場合はそういう場がなかったということになります。

次に権利保障の範囲という問題ですが、条例上の権利として、割と早い時期から開示請求、訂正請求と、最初は中止請求といっていましたけど最近で言うところの利用停止請求ですか、そういったものが規定されていたのですが、旧行個法の中では権利として保障していたのは開示請求だけでありまして、しかも、開示請求の中でも一番需要が高かったと思われる医療とか教育の分野について、あと刑事手続でしょうか、そういう分野については丸ごと適用除外にしているということで、実質的な権利保障の範囲は極めて狭い形で出発しています。

また、自治体については、条例の制定過程で、各地域の中で審議機関を設けて、そこに住民代表も入って議論して、その自治体にふさわしい制度を作ろうよ、ということを取り組みがされてきたわけで、そういった開かれた議論がされたかどうかという点においても、条例と国の取り組みとではだいぶ違いがあったと思います。

そんな形で出発をしたわけですが、その後の経過を見てみますと、二〇〇三年の五月にいわゆる個人情報保護関連五法というのが成立しまして、ここで個人情報保護法が成立をしますし、行政機関個人情報保護法もだいぶ大きく改正されることになります。

さらに、二〇一五年の九月に個人情報保護法の大きな改正がありました、それを追いかける形で行政機関個人情報保護法の改正も行われるわけですが、しかし、やはり保護水準は国は自治体に追い付いていないのではないかと。特に、この後議論されますけれども、要配慮個人情報情報の取り扱いなどを見ると、要配慮個人情報という概念を導入しておきながら、国の行政機関個人情報保護法では、それに基づく規制というものを全然しないとか、そういう姿勢を見ても、自治体との格差というのはなかなか埋まっていけないのではないかと考えておりました。

もう一つ、この時期からの問題としては、利活用が強調されるということがあります。この二〇一五年改正で、利活用の観点から、匿名加工情報というのが民間に導入されまして、国の行政機関については、非識別加工情報というのが、同じ内容と言っていると思いますけれども、導入されます。このとき、国は非識別加工情報を自治体も導入せよというふうに通知を出して推進するのですが、これはさすがに難しいよということで、ほとんどの自治体はこれに応じてこなかったという経過があります。

そういう意味で、利活用ということが積極的にいわれるようになるけれど、どうも自治体が追い付いてこないのではないかと、みたいな雰囲気を作られ、なおかついわゆる二〇〇〇個問題、つまり自治体がそれぞれ別々の個人情報保護制度を持っているということが個人情報流通の阻害要因になっていると言われるようになります。利活用を妨げているのだから、何とかしなくてはいけないという、そういう問題提起がされるようになります。

二〇二一年の法改正はそれを受けて、ということになるのですが、ただ、そこに至る過程がやや唐突な進行であっ

たというふうに考えています。この二〇一五年改正のときに、個人情報保護法については3年ごとに見直しをしようということになりました。見直しが進められて二〇二〇年に事業者に対する規制を強化する法改正が行われます。

その次の課題としては、二〇〇〇個問題が議論されるのであろうということは想定されていたのですが、しかし、急な流れになっていきまして、その翌年二〇二一年の五月にいわゆるデジタル改革関連法の一環として個人情報保護法の大規模な改正が行われることになります。

この間、二〇二〇年に個人情報保護法を改正した後に、安倍内閣から菅内閣に交代するということがありまして、新しい内閣の大きなテーマとして、デジタル社会推進ということが打ち上げられて、それに基づき非常に急テンポで法改正がされたことになります。その法改正の流れの中で、二〇〇〇個問題解決のための個人情報保護法改正も一気に進められてしまった印象があります。

条例の標準化という議論についてはあながち否定できない面はあるのですが、標準化というのであれば、もう少し内容をきちんと議論して、どういう線で標準化するのかということを本来議論しなければいけなかったのではないかと思います。そういうことが十分にされずに、国の行政機関の規定を一気にそのまま全ての自治体に適用してしまおうという、基本的にそういう発想での改正になってしまったと。そこにいろいろな無理が生じているように思います。

この二〇二一年五月の改正は、2段階になっていまして、自治体に対する部分が施行されるのは二〇二三年四月ということになって、これに向けての条例の見直しということが今求められています。

この二〇二一年改正の内容ですが、改正前の制度では、分野ごとに法律が分かれていたし、所管する官庁も分かれていたと。特に地方公共団体については、各団体別に個人情報保護条例を持っていて、独自にそれを運用していたと

いうことなので、これは非常に複雑であると。利活用の点からすると、これは困るのだということになりまして、これをもうシンプルにしようと、統一化しようということになりまして、新個人情報保護法というものに全てを取り込むということになりました。

ただ、全て同じ規律を適用するのかというと、そうではなくて、行政機関については、国の行政機関のルールがあって、それに地方公共団体も乗っかってもらうよという、そういう一連のルールがあります。

それに対して、民間事業者というカテゴリーがありまして、これは実は改正前の個人情報保護法の民間事業者に対する規制の規定を引き継ぐということになっていまして、ですから、2つの法律、まあほかの法律も含めて、合体したわけですけども、実は中身を見ると、民間事業者と行政機関とは別々のルールが適用されている。2世帯同居というふうには私は言うのですが、そういう形の法律になっています。

なおかつ、いわゆる医療分野、学術分野については、それぞれ折衷したような形の独自の規律を設けるということになっていまして、実は統一といっても、大きくいって、3つのレベルに分かれているわけで、なかなかすっきりしない形になっています。

特に、民間事業者と行政機関が大きく分かれたままになっていることは、統一した趣旨からいっても、問題ではないかと思えます。つまり、結果として、行政機関に対する規律が実質的に緩いままになってしまっているのではないかという問題が残っているように思われます。

そして、次に各地の条例をどうするかという問題について言いますといわば優等生の自治体があつて、それに対して、高さが足りないところ、出っ張っているところ、横にはみ出しているところとか、今いろいろあるのだと。あるいは、規律そのものがないところもあるのだと。こういう凸凹はよくないということになってしまつて、共通ルール

を設定して、この優等生の自治体と同じような制度をほかの自治体でも作っていくのだ、共通ルールを適用することで、そういったものを作っていくということです。

そういう形での改正がされようとしているわけですが、その改正の問題点ということですが、問題点を考える上で指摘したいこととして、まず、改正法の中の地方公共団体の責務規定、改正法五条というのがあります。ここに書いてあることは、これは実は改正前の法律からそれほど変わってはいないのですが、地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、国の施策との整合性に配慮しつつ——この「整合性に配慮しつつ」が加わったところなんです——その「区域の特性に応じて、個人情報 の適切な取り扱いを確保するために必要な施策を策定し、及び実施する責務を有する」という規定があるわけで、つまり改正法の下でも、その区域内での個人情報の政策については、あくまでその自治体が責任を負わなくてはならないということは明記されているわけです。

また、法改正が国会で通るときは附帯決議の中でも、これは衆参ほぼ同じ内容のものがありますが、地域の特性に照らして、必要な事項について、個人情報の適正な取り扱いに関して条例を制定する場合には、それを最大限尊重しなくてはならない。これは当然ながら国に対して言っているわけです。また、全国に適用されるべき事項については、個人情報保護法令の見直しを検討すること。要するに、自治体からの要望が多数派になるような問題があるならば、それはむしろ法律の方を見直すべきであるということがいわれているわけです。

ですから、そういう前提で法改正というのが成り立っているということになります。逆にいえば、こういう附帯決議を上げないような問題点もはらんでいたということにもなります。

この改正についての問題点を指摘したものとして、昨年の一月に日弁連が「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」というものを発表しております。

この意見書で、一つは、国の機関は条例制定権を尊重するとともに、その時点で国がいろいろ言っているような解釈、要配慮個人情報、オンライン結合等を制限してはいけなとか、審議会の役割を制限するとか、そういった自治体の自由を制限するような解釈は改めるべきであるし、こういう解釈を生むような改正法の規定は改めるべきであるということを行っています。

また、併せて、地方公共団体に対しては、国の解釈にかかわらず、これまでの個人情報保護条例の運用を後退させるべきではないと、自主性及び自立性を持つて取り組むべきであるということを行っています。

問題点として、やはりこれはおそらく多くの学者の方もそうお考えだと思えますけれども、こういう既にある条例を法律の規定で一律に否定して統一化してしまうというのは、やっぱり相当異例なことなわけで、自治体がなかなか条例を作らないから困っているという分野についてやるのであれば、必要性はあるのかもしれませんが、実態としては、むしろ自治体のほうが先行している制度を持っているのに、それを、足を引っ張るような形で法律で一律に決めてしまうというのは、これはやはり地方自治の本旨に反するものでもあるし、条例制定権の不当な制限ということになるのではないかとことです。

さらに、デジタル社会の進展のために、標準化、統一化が必要だというようなことを言うのですが、むしろデジタル社会におけるプライバシーの侵害ということ、そのおそれを考えると、そういうことがないように、つまりデジタル社会進展にふさわしいプライバシー保護の制度をちゃんと作っていくということこそが必要ではないかというような指摘をしているわけです。

実を言うと、初めに紹介した OECD の 8 原則というのがありますが、あれはプライバシー保護のための基本原則といわれているのですが、きっかけとしては、むしろ個人情報をこれからの社会では積極的に利用しなくては

いけないということがあって、ただ、利活用するためには、個人情報のためのきちんとしたルールを作らなければいけないというところから作られたルールなわけです。

ですから、同じように考えるのであれば、個人情報の利活用をより進展させるのであれば、それにふさわしいプライバシー保護の制度を作らなければいけないはずなのですが、しかし、今回の法改正の流れは、デジタル社会の推進のためには邪魔になる個人情報保護制度は縮小するべきであるという流れになってしまっているようで、そこが根本的に違うのではないかという印象を持っております。

さて、次に、この改正法の施行の段階で大きく関わっています個人情報保護委員会について少し触れていきたいと思います。

もともと個人情報保護のための独立した機関というのは長年待望されていたわけですし、国際的な水準から必要というふうに考えられてきたわけです。それがようやく二〇一五年になって、設置されたことになります。

そこまでは、よかったところではあるんですが、しかし、今回の法改正に関しては、国の行政機関についての規律をそのまま全ての自治体に及ぼすということについて主導的な役割を果たしてしまっている。しかも、個人情報保護委員会が示す見解というのは、いささか一方的過ぎるのではないか。

個人情報保護委員会により、ガイドラインやそのQ & A、あるいは事務対応ガイドといったものが作られております。その中では、これこれについては許容されないといった一方的な見解表明が繰り返し出されております。しかも前提として、個人情報保護委員会が一元的な解釈運用機関であると、つまり法律の解釈運用は自分たちが決めるのであるから、それに従ってもらわなければ困るんですよ、というようなことを繰り返し書いています。

そして、今年の初めに行われたガイドライン案への意見募集に対する個人情報保護委員会の回答などを見ると、本

当に木で鼻をくくったような紋切り型の対応に終始しています。そこは非常に残念なところですよ。

一元的な解釈権限というふうにいわれますけれども、これは国の機関の中での解釈権限を個人情報保護委員会に集約するという範囲でいえば、分からなくもないわけで、国の各機関がてんでばらばらに地方公共団体に対して個人情報保護の観点で注文を出してくる、助言をするということは、これは駄目だよと、そこはもう個人情報保護委員会に集約しましょうよということの範囲であれば、まあ分かるのですが、しかし、基本的に国と自治体との関係というのは、限られた範囲でしか国は自治体に関与できないという仕組みに今はなっています。

それが技術的助言という制度なわけで、これはあくまで助言ですと、命令ではないよという前提でできているわけで、実際、個人情報保護委員会が取りまとめたガイドラインの中でも、これは自治体に対しては技術的助言ですということとはちゃんと書いてあるのですが、それにもかかわらず、そこに書いた見解に違反してはならないといった言い方をしているのは、無理があるのではないかと思います。自治体にとっては個人情報保護委員会の見解というのは、あくまで一つの参考意見であるわけで、最終的には、自治体が自らの責任で決めないといけないということが言えると思います。

今後、一番大きなポイントになるのは、審議会等への諮問というところですね。初めに申し上げたように、個人情報に関する審議会というのは、自治体の中で非常に大きな役割を果たしてきたわけなのですが、改正法二一九条では、そもそも限定的な役割しか持っていないということ、専門的な知見に基づく意見を聞くことが特に必要である場合には諮問することができるということで、逆に、そうでない場合は諮問してはいけないというのかのような書き方をしているわけです。

しかも、その専門的知見が何ぞやということについて、このガイドラインの中では、サイバーセキュリティに関す

る知見といったものを例示しています。例示だとはいっているのですが、これしか挙げていないので、そうなるでしょうと、審議会というのは、セキュリティの専門家によって構成して、セキュリティについてだけ議論するという場ではなくてはならないのかといった理解をされかねない。

しかし、そもそも審議会を何のために設けて、誰を委員にして、何を議論するか、何を諮問するかというのは、これはもう当然、設置する自治体が決めるべきことですので、本来これによって制限されるという問題ではないと思います。こういうことも含めて、この法改正に基づく自治体の対応に関する個人情報保護委員会の関与の仕方というのは、いささかやり過ぎではないかという感じがあります。

その一つの背景としては、個人情報保護委員会の業務というのが、飛躍的に増えてしまっている。それに対応するだけの十分な人的な対応ができていない。そのために、こういったいわば紋切り型の対応になってしまっているのではないかということがあります。しかし、そういうことでは困るわけで、やはり自治体の条例や運用に関与するのであれば、それぞれの地域を踏まえた柔軟な対応をやらう必要がありますし、また逆に言うと、自治体は個人情報保護委員会に何でも聞きに行つて、解決してもらおうという姿勢で臨んでいても、委員会の側には対応するだけの体制ができていないので、委員会への依存をしてはならないのではないかと思います。

もう一つの項目として、条例改正に向けての各地方公共団体の対応ということもありますが、これについては後のパネルディスカッションの中でもお話しする機会があるかと思いますが、大方そちらでお話ししようかと思えます。ただ、私自身が関与したところで言いますと、神奈川県の情報公開・個人情報保護審議会は、昨年一月に諮問を受けてから、割とハードなスケジュールで議論して、何とか五月末までに議論を取りまとめたところであります。しかし、他の自治体はそこに追い付いていない。むしろこれから議論を始めるかのようなところがあるよう

で、その辺は大変危惧をしているところであります。

最後に、地方公共団体の取り組みの在り方ということで言いますと、今までお話ししてきたように、改正法の下でその地域の個人情報保護については、あくまで地方公共団体が責任を負わなくてはいけないわけですし、個人情報保護委員会に何でも頼っていくというような姿勢では、おそらく今後の運用は成り立たないであろうと思いますので、むしろこれを機会により一層自主的、自立的な取り組みに励んでいただきたいというふうに思っております。

私からは以上でございます。ご清聴ありがとうございました。

(2) 講演 1 「神奈川県個人情報保護条例改正に係る審議会答申について」

人見 剛（早稲田大学大学院法務研究科教授）

早稲田大学の人見と申します。森田先生の基調報告に続きまして、私のほうからは、五月三〇日に出されました神奈川県個人情報保護条例改正に係る審議会答申についてご紹介させていただきます。

森田先生から、この審議会の会長を務めている関係上、話をするようにとのご指名でしたので、報告をさせていただくことになりました。この報告の中では、私見をあまり交えずに、客観的に答申の内容についてご紹介したいと思います。私の個人的な見解については、第 2 部のパネルディスカッションで述べさせていただこうと思います。

答申それ自体は、このシンポの参考資料の九三頁から一二二頁（後掲資料九三―一二二頁参照）にかけて掲載されております。その内容を私なりに整理してお話をさせていただきますが、一月にありました知事の諮問の内容に則した形で答申は作成されておりまして、まずは、法律上の必要的条例事項について、次に、法律上、条例制定が可能である事項、さらに法律に規定のない法定外事項、それから、情報公開制度と関係してくる部分について、情報公開