

極力客観的な見地からご紹介をしたということにさせていただきます。

(3) 講演2 「個人情報保護条例改正への取り組みについて」

犬塚 克 (前横浜市市民局市民情報室長)

横浜市の犬塚でございます。私はこの三月まで横浜市で個人情報保護に関する事務を所管しております市民情報室という部署の室長という立場で、昨年五月に改正された個人情報保護法への対応について検討してまいりました。

本日は、横浜市における条例改正への取り組みについて話すようにというのがいただいたテーマですが、私が担当を離れた四月以降の状況については、伝え聞いたことしかお話しできませんので、いきおい昨年五月から本年三月までに取り組んだ内容と、その間に私が考えていたことが話の中心になります。

実は、私が重要視していた幾つかの論点につきまして、四月以降、条例改正の方向性が少し変わったということ聞いています。その変更にも触れますけれども、詳しい事情は分かりませんので、ご了承ください。また、本日のお話は、横浜市の公式見解ではなく、私個人の考えであることをお断りします。

さて、今日の話は、最初が「法改正後の検討経過」、続いて「改正法への疑問」、「個人情報保護委員会への疑問」、「条例改正の検討」、最後に「パブコメ提出意見に対する個人情報保護委員会の考え方を読んで」という順でお話しします (後掲資料一六一―二二頁参照)。

① 法改正後の検討経過

それでは、早速内容に入っております。初めに、検討の経過について簡単にお話しします。

(i) 令和三年五月～六月

改正法の内容については、国の方で、いろいろな概要資料というようなものを作ってくれているのですが、直接条文を読まないことには、自分の中に確かな知識として定着しないので、まずは改正法を読み込むところから始めました。

スライド（後掲資料一六頁参照）では、五月からということになっていますが、実際は四月六日に衆議院を通過して成案になることが分かったので、四月の中ごろから、個人的に読み込みを始め、五月の連休明けから、係長以上で分担を決め、検討会で報告するという形で法律の内容を確認しました。

今日の本題からは離れますが、大学と病院について、地方独立行政法人の場合とそうでない場合に分けて、条文の適用関係がどのように規定されているのかを読み解くのに随分時間がかかりました。条文に取り組んだ方には同意していただけだと思いますが、このあたりの改正法の分かりにくさは天下一品だなというふうに思います。

(ii) 令和三年六月

さて、次に、六月ごろ、主な課題をリストアップし、法施行までの大まかなスケジュールを立てました。課題のリストアップは、どこの自治体も同じだと思のですが、条例と改正法とを比較して、改正法に移行したら何がどう変わるかということイメージ、想像して、何か問題がありそうかどうかということを考えていく作業を行いました。そのほかに、改正法が条例に委任している事項、条例で規定できるとしている事項についても、もれなく課題としてリストアップしていただきました。

このころには、個人情報保護委員会のガイドライン骨子やQ&Aが送られてきていて、幾つかの項目について条例

で規定することは許容されないということが言われていたのですが、取りあえずそれは横に置いて、検討を進めることにしました。国の見解を前提条件としてしまうと、発想が制約されて自由に考えられなくなってしまいますし、正式にガイドラインが公表されるまでは自治体側の意見を受けて個人情報保護委員会の見解も変わっていくのではないかと、これは情報公開審査会の先生の見方などもありました。何より私には、国がこう言っているから仕方ないということでは思考をストップさせたのでは、市民の個人情報情報を預かる現場としての責任を全うできない、無責任じゃないかという思いが強くなりました。

この段階で最大の課題と思われたのは、審議会と匿名加工情報の2つです。このうち、匿名加工情報については、条例改正の課題ではないので、今日は話しません。

それから、議会が保有する個人情報の保護をどうするかも大きな問題でしたが、これは早い段階で、議会局が独自に条例を制定するという整理ができましたので、市民情報室の手を離れました。

スケジュールについては、個人情報保護委員会は非常に強引な見解を示していたので、それを踏まえると、市のスタンスをある程度固めてから、審議会に諮問する必要があると考えました。市のスタンスを決めるに当たっては、国のガイドラインを踏まえる必要があります。ということで、ガイドラインが発出されるのが本年の春ごろということを示されていましたので、個人情報保護審議会等への諮問は、本年の四月以降というスケジュールを考えました。

(iii) 令和三年八月～令和四年二月

その後は、条例改正の課題を35項目リストアップして、年内に条例改正骨子案をまとめるという目標を掲げて、条例で規定するかどうか、規定するとしたら、どのように規定するかということについて、部内で議論を進め、結果的

には二月初旬までで一とおり骨子案を完成することができました。

(iv) 令和四年三月

さて、条例改正骨子案はできましたが、局長を始めとして市長までの了解を取り付けられるかというのが大きな問題でした。三月末で、私は当該の職を離れるということが分かっていたので、何とか三月中にそこまで終えたかったです。結局間に合わず、時間切れになりました。

(v) 令和四年四月～五月

市民情報室でまとめた条例改正骨子案は、最小限の範囲で国の見解に異を唱える内容となっていたのですが、その必要性については十分理解を得られる内容であると私は考えていました。しかしその後の経過を見ると、見通しが甘かったようです。

新年度の体制になってから骨子案を上げていく過程で内容が修正され、その上で五月に市長までの大筋の了解が得られました。修正の内容は後で触れます。

(vi) 令和六月～

こうして市としての条例改正の骨子が固まりましたので、六月開催の個人情報保護審議会と情報公開・個人情報保護審査会に諮問して、中間取りまとめを行い、七月一日から市民意見を募集することになっています。この中間取りまとめの内容は、先週の金曜日に記者発表が行われ、現在見ることができるようになっていますので、ぜひ市

のホームページで検索して、ご覧をいただければと思います。

この後の予定ですが、八月ないし九月に答申をいただき、その後、具体的な条例案を作成し、一二月の市会に議案上程するという予定になっています。

## ② 改正法への疑問（後掲資料一七頁下段参照）

次に、改正法への疑問についてお話しします。条例改正の課題という今日のテーマからは離れると思われるかもしれませんが、改正法への対応として、条例をどのように改正していくかということなので、改正法そのものについて考えることは決して無関係ではないと思います。

さて、六九条二項二号、三号と、本人収集原則の規定がないことの2点を挙げて、原則の欠如というふうに、資料ではまとめました。

六九条二項二号、三号は、個人情報利用目的の範囲内で利用又は提供しなければならぬという原則の例外が認められる場合を定めている条項ですが、そこでは、相当の理由があれば、目的外で行政機関等の内部で利用し、または他の行政機関等に提供することができることを定めています。原則例外という形式を一応取ってはいますが、相当の理由という、いかにも緩やかな要件で例外が認められるので、原則はあつてないようなものだということになります。個人情報保護委員会は、ガイドラインで、相当の理由を厳格に解釈するということを言っていますけれども、条文の文言として、このようなことが言えると思います。

私は、個人情報とは本人のものであり、市が保有する個人情報というのは市民から預かったものであるという共通理解が成立していて、その考え方を具現化するものとして、目的内利用・提供とか本人収集という原則の規定があると

いうふうに思っています。そのような共通理解をベースにして、個人情報の取扱いについて、全体として首尾一貫した、筋道の通った説明をすることができるよう思うのです。それが改正法では、この2つの原則が欠如しているため、個人情報の取り扱いについて、全体として首尾一貫した、筋道の通った説明をすることが困難になってしまったように思われてならず、そのことを考えると頭がくらくらするような思いがします。

このような私の思いに対しては、そもそも個人情報が本人のものだと考えること自体が間違いだ、そんな原則は初めからないのだという批判がもしかするとあるかもしれません。しかし、横浜市だけでなく多くの自治体がこれらの原則を条例で規定し、個人情報 は本人のものであり預かりものだという共通理解が現に広く存在してきたことは動かせない事実ではないでしょうか。それが覆されたとなると、これからは、個人情報は本人のものではありませんよと、市民に啓発していかなければいけないのかというようなことを思っています。

米印のところでもどうしても気になると書いた六九条一項の法令が条例を含まないことに關しては時間の関係で省略しますが、ガイドライン案のバブリックコメントに意見を出し、それに対する個人情報保護委員会の考え方が示されたことにより一応の答えは出ました。資料にそのやりとりを付けました(後掲資料七七頁)ので、よろしければ、後でお読みいただければと思います。

③ 個人情報保護委員会への疑問(後掲資料一八頁参照)

次に、個人情報保護委員会への疑問についてお話をします。

(i) 個人情報保護審議会への否定的評価

最初は、個人情報保護審議会への否定的評価、類型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めてはならないとされていることについてです。このように審議会を忌避する理由は、それなりに推測できないこともないのですが、実際に果たしてきた重要な役割への配慮、リスパクトがあまりにもないのではないかと思います。個人情報保護委員会の見解が示されてから、私自身、本当に審議会の手続がなくなってしまうのもいいのだろうかと何度も自問自答したのですが、第三者が個人情報の安全などについてチェックする、そして、それを公開するということの重要性は他に代え難いものだと思っています。もともと、個人情報保護委員会の見解を注意深く読めば、諮問を要件としなければよいとも読めるので、必要以上に萎縮することがないようにすべきではないかというのが、ここで書いてあることです。

(ii) 根拠のない条例制定権の規制

次に、条例制定権への制約についてです。個人情報保護委員会は、個人情報保護やデータの流通に直接影響を与える事項について条例で独自の既定を定めることは許容されない、法律と重複する内容の規定を条例で定めることは許容されないということをあちこちで書いているのですが、徳島市公安条例事件の最高裁判決（最大判昭和五〇年九月一〇日刑集二九卷八号四八九頁）以来、法律と条例制定権の関係について法律の世界で言われてきていることに照らすと、なぜこんなことが言えるのかどうしても理解できません。

ただ、もしかすると、個人情報保護委員会は、自身が法の一元的な解釈権限を有しており、その権限に基づいて解釈を示しているのだから、それでいいのだということを行っているのではないかと最近気が付きました。これは勘違いかもしれませんが、それで一応つじつまは合うという気がします。しかし、法の一元的な解釈権限を有していると

いうこと自体に何か法律の根拠はあるのでしょうか。この点、ガイドライン案に対する意見とそれに対する個人情報保護委員会の考え方が示され、これも資料に付けてあります(後掲資料七三頁参照)のでご覧いただければと思うのですが、結局、根拠を示すことはできなかったものと考えています。

(iii) 意味の分からない解釈

3 つ目の疑問は、ちよつと過激なのですが、意味の分からない解釈とタイトルを付けました。

その一つは、法の解釈権限を委員会が一元的に担うということをおそらくは唯一の根拠にして、いろんなことについて条例で規定することは許容されないとしているのですが、その解釈に実質的な意味がないと思われることです。センシティブ情報、例えば思想・信条や宗教などの個人情報収集を禁止するのは当然のことで、データ流通を阻害するというような問題とは関係がないように思われます。また、保有する必要のなくなった個人情報を廃棄、消去するのも当然のことで、廃棄、消去しなければならぬと条例で規定することがなぜいけないのか理解ができません。さらに、開示決定の期限を定めている八三条に対して、法律は原則 30 日以内プラス最大 30 日まで延長できると規定しているのを、条例で、横浜市は現在原則 14 日以内なのですが、原則 14 日以内とすることは構わないけれど、原則 14 日以内プラス最大 46 日まで延長できると規定することは許容されないとしています。

最大 30 日の延長と比べて、最大 46 日の延長では住民に不利益だから、法律に反すると言うのですが、開示請求の日から勘定すれば、同じ 60 日まで延長できるということになるわけで、実質的に住民の不利益は何もないはずですが、個人情報保護委員会の見解は形式論に過ぎず、実質的な意味は全くないように思われます。なぜ個人情報保護委員会はこのように実質的に意味がないことにこだわるのか、私には意味が分かりません。

もう一つは、ほかにこのことを指摘しているのを見ないのですが、六九条二項三号の「法令の定める事務」という文言を二号の「法令の定める所掌事務」と区別せず、両者を全く同じ意味に解釈しているという問題です。昨年、『自治実務セミナー』（七二二号（二〇二二年）一五頁以下）に書かせていただいたときに、三号には「所掌」の文字がないから要件が厳格になっていると書いたのですが、個人情報保護委員会の解釈では厳格になっていなかったため、補足しなければと思っていました。法律は同じ六九条の中で二つの語を使い分けているので、両者を同じ意味に解釈するのは明らかに立法者の意思に反します。そして、立法者意思に反してまで、同じ意味に解釈することを正当化できる理由というのではないかと私は思います。この点、パブリックコメントへの意見に対する回答の中で、個人情報保護委員会は、行政機関個人情報保護法に関する解釈を踏襲したのだと、理由を説明してくれたのですけれども（後掲資料七六頁参照）、それは経緯の説明ではあっても、法の解釈の理由にはならないと思います。あとは、スライド（後掲資料一八頁下段参照）に書いたとおりです。

#### ④ 条例改正の検討（後掲資料一九―二〇頁参照）

次に、横浜市における条例改正の検討内容についてお話しします。法改正後の検討経過のところでお話ししましたように、私が担当を離れた四月以降、改正の方向性に小さくない変更がありました。先週末に中間取りまとめが公表されたところですが、その内容について詳しく説明することはできません。ここでは三月までの段階で私が考えていたことを中心に話します。

## (i) 個人情報保護審議会の設置と審議事項

最初は、個人情報保護審議会です。個人情報保護委員会は、ガイドラインや個人情報保護委員会の助言などによって、個別の事案について審議会等の意見を聴く必要性は大きく減少するということを言っているわけですが、それで、ガイドラインとしてどのようなものが示されるのだろうか、それが出てこないと言っていると審議会をどうするかという議論も進められないということで、様子を見ていたわけです。

そうしたところ、一月に行われた自治体向け説明会でガイドラインの素案が示され、一月末だったと思いますが、案が公表されて、ようやく全貌が分かりました。結果的にガイドラインは、それを読めば個別事案について審議会の意見を聴く必要性が減少するとは全く思いませんでした。第三者による個別事案の安全性などのチェックと情報公開こそが、個人情報保護審議会の重要な役割だと考えているのですが、それはガイドラインや助言で代替できるものではないということがはつきりしたように思います。

審議会の個別審議は、資料作成などの準備作業にかなり手間がかかるので、庁内でもこの機に無くしてしまった方がよいという意見があってもおかしくないと思っていたのですが、何人かの課長や部長に聞いてみたところ、なくすべきだと言う人はいませんでした。おおむね、新規事業を始めるときにそれをオーソライズする手続としてあった方がよいのではないかという意見でした。そういう個人的な意見を何人かから聞いて、意を強くしていった次第です。

そこで、骨子案では、審議会の個別審議を残すことにして、ただし個人情報保護委員会の見解との衝突を回避するため、諮問ではなく、報告事項とするともに、報告されたことに対して審議会は意見を述べることができるとを条文で定めることとしました。また、事前の報告か事後の報告か、または四半期ごとの一括報告とするかなどは規則

に委任し、事案によって軽重を付けることで、事務を合理化するという骨子案としました。この案であれば、庁内にもコンセンサスが得られやすいと思つたわけです。

なお、報告事項ならよいのかと個人情報保護委員会に質問した自治体もおそらくあつたと思いますが、細かいことを一つ一つ国のほうにお伺いを立てて、それも駄目だと言われてしまうと身動きが取れなくなると思いました。個人情報保護委員会が示した見解の解釈のようなことを一々聞くべきではないというのが私の考えです。個人情報保護委員会は熟慮した上で「諮問を要件とする」という文言を選んで書いているのですから、そこから素直に読み取れる意味で受け取っておけば十分であり、下手に質問をして、それ以上の意味を引き出してしまうのは、あえて言えば、自ら自治権を放棄することにつながるような気がします。

さて、具体的にどのような案にしたかは青の囲みの括弧書きのところですが（後掲資料一九頁上段参照）、三月の段階では、行政機関等以外の者への目的外提供、本人以外からの収集、人種、信条及び社会的身分に係る個人情報の収集、横浜市以外の電子計算機との結合、事務の委託などについて審議会への報告事項とすることとしていました。しかしその後、法の趣旨から、特に影響の大きい事案に限定したほうがよいという理由で修正が行われ、現在の案では、審議会への報告事項は委託と目的外提供の2つに限定することになったとのことです。

## (ii) 本人収集の原則

次に、本人収集の原則ですが、既に定着している原則的考え方がなくなることで、市民への説明に困るということが想定される一方で、個人情報の流通に係る原則を定立するということになると個人情報保護委員会の見解と正面から衝突してしまうとも思われたので、努力義務として規定することを考えました。現在は、可能な限り本人から収集

するよう努める責務規定を設けるといふ案になっています。

(iii) センシティブ情報の収集禁止

また、センシティブ情報の収集禁止ですが、三月までの骨子案では、個人情報保護委員会の見解にあえて反して、原則として収集してはならないことを規定するとしていました。なぜそうしたかですが、法律の規律と重複する規定を条例で設けることは許容されないという理屈はないかということが一つ。それから、そもそも普通に考えて、法令の定める事務に必要な個人情報は保有しないということと思想・信条は収集しないということは同じではないということです。センシティブ情報の収集禁止は、明らかに事務に必要なかどうかとは異なる価値判断を示しています。それが二つ目。そして、人権に配慮する規定をなくしてしまっているのか、残すことに正面から反対できる人がいるのだろうかというのが三つ目。そして最後に、昨年の一二月の説明会の後、もし国が言うように、六一条の保有制限の条文にセンシティブ情報の収集禁止の趣旨が含まれているのであれば、センシティブ情報の収集は例外的な場合に限られることをガイドラインに書いてほしいと国に要望を出しました。ガイドラインで明確になれば、あえて条例で規定しなくても、まあいいかなと考えたのですが、それに対しては何の反応もありませんでした。これらのことを考慮して、この項目については、あえて国の見解に反しても十分行けるだろうと考えたわけですが、現在の案では、国との対立を避けるため、責務規定とすることになったとのこと。いろんな考え方があるので、残念ですが、やむを得ないところでは。

(iv) 不要となった個人情報 の廃棄・消去義務

ちょっと飛ばしまして、次に、不要になった個人情報の廃棄・消去義務です。この論点はあまり注目されていないと思うのですが、そして私自身も、必要な限度で保有できるという規定と重複するという説明はそれなりに説得力があり、こだわらなくてもいいと最初は思っていたのですが、保有しないことと消去することは同義ではないということが明らかになったため、この規定を入れることにしました。その詳しい理由は次のスライドにあるとおりです（後掲資料二〇頁下段参照）。時間がなくなりましたので、お読みをいただければと思います。この論点についても、骨子案では先ほどのセンシティブ情報の収集禁止と一緒で、あえて国の見解に反して規定するという案になりました。内容的に全く問題ないだろうと考えた結果です。しかし、その後の修正で現在は規定しないという案になります。

⑤ パブコメ提出意見に対する個人情報保護委員会の考え方を読んで（後掲資料二二頁参照）

最後はおまけです。繰り返しになりますが、条例で規定できないとする個人情報保護委員会の説明の仕方が幾つかあるのですが、個人情報保護やデータの流通に直接影響を与える事項は駄目とか、法律と重複する規定は駄目という理屈は、法律論としては説得力がないように思います。それで、結局は、一元的な解釈権限を有することに行き着くのではないかと私は考えています。

そこで、なぜ個人情報保護委員会が一元的な解釈権限を有するとか、その法解釈を示してほしいという意見をパブリックコメントでストレートに投げかけてみたのですが、案の定とか、説得力のある法解釈を示すことはできなかったように思われます。

今日、条例改正の検討内容としてお話しした項目のうち、審議会の個別審議以外の項目は、実は、条例で規定しな

くても実務上の目に見える不都合はないかもしれないと思っております。にもかかわらず、なぜこだわるのかというと、説明にならない説明を受け入れてしまうと住民に対しても自信を持って説明することができなくなると思うからです。法律に基づく行政というのは、法律に基づいて説明ができる行政であって、法律を共通の出発点として、理に基づく議論をすることができるとは、法律に基づいて説明ができる行政であって、法律を共通の出発点として、理に向き合うことのできない自治体行政になってしまうのではないかと、そのような意味際どころに立っているのではないかと気がしてなりません。

スライドの最後で、個人情報保護委員会の見解に対する私の考えを簡潔にまとめました。まず、委員会が個人情報保護法の一元的な解釈権限を有するという見解は、地方自治法が定める国・自治体関係を明らかに逸脱しています。次に、特別法で地方自治法を超える関係を規定することができるとしても、個人情報保護法を見ると、地方自治法を超える関係を規定する条文はありません。したがって、個人情報保護委員会が個人情報保護法の一元的な解釈権限を有するという見解には法律的根拠はなく、個人情報保護委員会の願望にすぎないことを銘記することが肝要であると思います。

時間が少し経過しました。以上で、私の報告を終わります。ありがとうございました。

### 3 第2部 パネルディスカッション

#### (1) パネラー・コーディネーターの紹介

嘉藤…これより第2部を開始したいと思います。第2部はパネルディスカッションとなります。まず、私より、簡