

論  
説

令和3年個人情報保護法改正を踏まえた条例制定権の範囲

——個人情報保護委員会の法的根拠を欠く見解への批判——

幸  
田  
雅  
治

## 1 はじめに

いわゆるデジタル関連6法と称される「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」(令和3年5月19日法律第37号)に含まれる個人情報保護法改正(以下「令和3年改正個人情報法」という)が2021年5月19日に公布された。それまで自治体の機関及び地方独立行政法人の個人情報保護制度は法律の適用対象外であり、条例によって規律されていたが、この改正により、自治体に法律による規律が適用されることとなった。そして、令和3年改正個人情報法(地方関係)の施行期日が令和5年4月1日と定められたことから、遅くとも令和4年度内に、既存の個人情報保護条例の改正が必要となり、多くの自治体では2022年12月議会で条例改正が行われた。

自治体の個人情報保護制度に個人情報保護法(以下「個人情報法」という)が適用されることになったが、条例は「法令に違反しない限りにおいて」制定できる(地方自治法第14条第1項)ことから、個人情報法と条例の関係を踏まえて、条例制定権の範囲が問題となる。本稿では、個人情報保護制度に関する条例制定権について、個人情報法を所管する個人情報保護委員会(以下「個人情報委」という)の見解を紹介しながら、地方自治の観点を踏まえて論じることとする。

## 2 令和3年改正個人情報法における法律と条例の関係

令和3年改正個人情報法には、明示的に条例による定めが可能とする規定もあるが、ほとんどの条文では、条例との関係を明示していないため、法律と条例の関係については、個別に検討する必要がある。個別項目ごとに、法律との関係を踏まえた条例制定権の範囲を検討するに当たり、まずは総論として踏まえておくべき2つの点について触れるこ

ととする。

第1は、法律と条例に関する法理論として現在に至るまで通用している考え方として、徳島市公安条例事件に関する最高裁判決（最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁）がある。同判決では、一般論として、「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」とした上で、次の3つの基準を示した。

基準① 法令の規定がない場合でも、規制せずに放置すべき趣旨である場合には条例で規制できない。

基準② 法令と条例の目的が異なり、法令の目的や効果を阻害しない場合には条例の規制は許される。

基準③ 法律と条例が「同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずし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、それぞれの普通地方公共団体において、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と解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえない。

そして、具体の案件である徳島市公安条例については、法律と条例の目的の同一性を認めて基準③を適用した上で、条例の規制に特別の意義と効果があり、その合理性が肯定される場合には条例制定の余地があるとして、同条例の適法性を認めた。

これから分かるように、最高裁判決は、条例の制定範囲を相当広く認めているものと言える。そして、2000年施行の地方分権一括法により、新たに地方自治法第2条第12項が新設され、法令と条例の関係について従来よりも条例制定権が広く解される可能性が高くなっていることにも留意する必要がある。同条第12項は、「地方公共団体に関

する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。」と規定している。また、同様に、地方分権一括法によって新設された同法第 1 条の 2 第 1 項の「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。」との規定により、自治体の役割が拡充されたことを受けて同条第 12 項を解釈することで、最高裁判決当時よりも、2000 年地方分権一括法施行後の現在は、条例制定権は、より拡充されていると考えることができる。

第 2 は、自治体には、法令の自主解釈権があることである。2000 年の地方分権一括法によって、機関委任事務が全廃され、自治体は自主解釈権を有することとなった。機関委任事務は、国の事務を下部機関としての自治体に事務を行わせるものであるから、機関委任事務すなわち国の事務の事務執行に関しては、国が包括的指揮監督権を有する。つまり、機関委任事務に関しては、国が法令を解釈した見解にしたがって自治体は事務を行うことになり、結果として国が解釈権を有することとなっていた。地方分権一括法以前の地方自治法には、機関委任事務に関し、主務大臣の知事に対する指揮監督権（旧第 150 条）や主務大臣の知事に対する職務執行命令（旧第 151 条の 2）が規定されていた。しかし、地方分権一括法制定後は、自治体は国の事務を行うことはなくなり、これら規定は廃止され、法定受託事務、自治事務のいずれも自らの事務として行うこととなった。このことにより、法令の解釈は自治体自らが行うこと、すなわち自主解釈権を有することとなった。なお、個人情報の取扱いに関する事務は、自治事務である。

法令の自主解釈権は、個人情報保護法に限らず、すべての法令について妥当する。したがって、個情委が「一元的解釈権を有する」とか、「有権解釈である」などと言うことは、完全な間違いである。個情委は、個人情報保護法に関して、「資料の提出の要求及び実地調査」、「指導及び助言」並びに「勧告」を行う等の個人情報保護法の規定があり、そのため、一元的解釈権を有するといった説明をしているが、法的に成り立たない説明である。

また、これらの指導、助言などの権限は、国の機関である個人情報委員会の地方公共団体に対する関与に該当するものである。したがって、個人情報委員と自治体の関係に関しても、関与の通則法を定める地方自治法が適用となり、同法25条の4から26条の8までに規定されている一般的な関与としての「技術的な助言又は勧告」、「資料の提出の要求」等の基本類型に該当するものについては、同法を根拠に行うことができる。それにもかかわらず、関与に該当する個人情報による自治体に対する助言、勧告などを、個別法である個人情報法に規定したのは、地方自治法においては、国が都道府県に対して、都道府県は市町村に対して関与をすることを前提としているが、個人情報の取扱いについては、個人情報委員が都道府県及び市町村に対してこれら権限を一元的に行使することが適切と判断され、この点を明確にする必要があることから、その根拠規定を設けたものである。

この点に関して、情報公開請求により入手した令和3年改正個人情報法に関する内閣法制局の法案審査資料<sup>①</sup>によれば、個人情報保護委員会が都道府県及び市町村に対して監督権限を一元的に行使することが適切と判断した根拠として、次の理由が挙げられている。

▽▽▽

- ① 個人情報の取扱いに関する事務に関して、都道府県が、市町村を包括する地方公共団体として、広域、連絡調整又は補完の役割を果たすべき領域は限られており、また、現に、条例に基づく現行法制の下で、都道府県は市町村における個人情報の取扱いについて監督する役割を担っておらず、実効性のある監督を行うために必要な人的リソースやノウハウ等の基盤を蓄えていないこと

- ② データ利活用を個人情報保護の観点から適正に規律し、個人の権利利益を実効的に確保するためには、独立行政機関による一元的な監督体制の確立が適当であること

▽▽▽ (以上、法制局への説明資料より引用)

そして、個人情報保護委員会による関与を個別法において規定することの妥当性については、次のように説明されている。

▽▽▽

一般の改正により個人情報保護委員会が地方公共団体に対して行使できる監督権限(①法の施行状況の報告の要求、②資料の提出の要求及び実地調査、③指導及び助言並びに④勧告)は、いずれも相手方にこれに従うべき法的義務を課すものではないことを踏まえれば、その内容においても妥当であると考えられる。

▽▽▽ (以上、法制局への説明資料より引用)

つまり、関与に関する個情法の規定は、個情委が言う「一元的解釈権を有する」との主張の根拠とはなり得ないものである。なお、自治体が自主解釈権を有すると言っても、これは有権解釈ではない。有権解釈権を有しているのは、司法権(裁判所)のみである。したがって、国の解釈と自治体の解釈が異なる場合には、裁判で決着が付けられることになる。2000年の地方分権一括法によって、国の自治体への関与に関する争いの解決のために国地方係争処理委員会制度が創設されている。

自治体の自主解釈権を行使している事例を1つ、紹介しておきたい。空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)(以下「空家特措法」という。)に関して国土交通省は「特定空家等に対する措置」に関する適切な実施を図るために必要な指針(ガイドライン)<sup>②</sup>を定めているが、同ガイドラインの2頁には、次の記述がある。

法と趣旨・目的が同様の各市町村における空家等の適正管理に関する条例において、適切な管理が行われていない

空家等に対する措置として、助言又は指導、勧告、命令の三段階ではなく、例えば助言又は指導、勧告を前置せずに命令を行うことを規定している場合、上記のように慎重な手続を踏むこととした法の趣旨に反することとなるため、当該条例の命令に関する規定は無効となると解される。(以上、同ガイドラインの2頁)

これに対して、「京都市空き家等の活用、適正管理等に関する条例」では、「助言又は指導、勧告を前置せずに命令を行う」規定(第17条第1項)を定めている。つまり、同規定は、国交省ガイドラインからすると「違法で無効」ということになるが、京都市は、国交省の考えとは異なり、空家特措法を自主的に解釈し、「違法ではない」と判断している。なお、多くの行政法学者から、京都市条例は適法との見解が出されている。

個情委は、令和3年改正個人情報法に関して、「公的部門(国の行政機関等・地方公共団体等)における個人情報保護の規律の考え方(令和3年個人情報保護法改正関係)」(令和3年6月個人情報保護委員会<sup>(3)</sup>)、以下「規律の考え方」という)、及び「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4年1月(令和4年9月一部改正)個人情報保護委員会<sup>(4)</sup>)、以下「ガイドライン」という)及び「個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド(行政機関等向け)」(令和4年2月(令和4年10月一部改正)個人情報保護委員会事務局<sup>(5)</sup>)、以下、「事務ガイド」という)(以下、3文書を総称して「ガイドライン等」という)を公表、発出しているが、いずれも地方自治法第24条の4に規定する「地方公共団体に対する技術的な助言」であり、法的拘束力はない。それにも関わらず、個情委は、技術的助言としての性格を有することは認めつつ、事務ガイドの13頁では、「本事務対応ガイドの中で、「しなければならぬ」、「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。」と、あたかも自らの解釈を唯一のものであるかのごとく記載し、事実上、自治体に強制することを意図している。ほとんど地方自治を

否定するものと言える。

### 3 個別項目ごとの条例制定権の範囲の検討

本節では、令和 3 年改正個人情報法（以下「新法」という）を踏まえて、新たな条例（以下「新条例」という）の制定範囲について、個別項目ごとに検討する。

#### （1）個人情報の定義

新法第 2 条第 1 項では、「個人情報」の定義は、「生存する個人に関する情報」であって、「一 当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等……により特定の個人を識別することができるもの（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。）」または「二 個人識別符号が含まれるもの」とされている。この定義は、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年 5 月 30 日法律第 58 号）」（以下「行個法」という）で、「他の情報と照合することができる」となっていたのが「他の情報と容易に照合することができ」（以下「容易照合性」という）に変更され、個人情報となる情報の範囲が狭くなった。

新法と従来多くの条例との異動は、大きく 2 つある。1 つは、従来ほとんどの条例では、行個法と同様に、容易照合可能性を要件としていなかったこと、もう 1 つは、これまで、「個人情報保護条例に係る実態調査結果」（令和 2 年 5 月 個人情報保護委員会）<sup>6</sup>（以下「実態調査」という）によれば、約 6 割の自治体では、個人情報の定義は「生存する個人に関する情報」ではなく「個人に関する情報」と定義し、死者の情報も含めてきたことである。



第1点については、「個人情報」の定義を条例で法律と異なる定義をすることは個情法が自治体に適用されることとなった趣旨を否定することになるため、違法となると考えざるを得ない。なお、新法以前においては、行政機関の「個人情報」の範囲を民間部門の「個人情報」よりも広く定義することによって取扱いを厳格にするという意味を持たせていたことからすると、文言上は、個人情報の保護が後退すると言えるが、「容易照合性」の要件の「容易性」を厳格に解する必要はなく、自治体は、運用によって後退を防ぐことが可能である。したがって、この点については、それほど心配することはないと考える。

第2点については、新法で、「個人情報」が「生存する個人に関する情報」と定義されたため、死者に関する情報は、「個人情報」には該当しない。第1点と同様に、条例で「個人情報」の定義に「死者の情報」を含ませることは違法となる。

そのため、死者に関する情報自体は、「個人情報」ではなくなるが、死者に関する情報の中には、生存する遺族自身の情報とみなせるものもあり、その場合は、「個人情報」に該当することになる。例えば、死んだ者の財産などは、遺族の情報でもある。死んだ者が医療ミスで亡くなった場合も、遺族の損賠賠償請求権の根拠として、死者の医療情報が遺族自身の情報として扱われることになる。しかし、死者の人間ドックの情報などは、それ自体が遺族の情報とは扱われないし、それ以外の死者に関する情報でも、死者の名誉や要配慮情報に該当するものであったとしても、多くは、遺族自身の情報となることはない。しかし、これらの死者に関する情報は、死者だからと言って、適切な管理をしなくて良いとか、情報漏洩しても問題ないとは言えないだろう。

以上を踏まえれば、死者に関する情報に関しては、自己情報の開示請求など死者がすることが不可能なものは別にして、これまでと同様の取扱いをすることが合理的である。死者の情報についても、基本的に従来と同様の取扱いを

することが、個人情報保護の観点から適切であるばかりでなく、住民とのトラブルを防止することにも資するものと言える。

従来と同様の取り組みをするための方法としては、①法改正を踏まえた新条例に、「死者に関する情報については、個人情報保護の例による。」という1条を設けること、②個人情報保護条例とは別個の条例を制定し個人情報保護条例のうち、適正管理など生存を前提にしない規定を盛り込んだ別条例を制定すること、③新条例に、「個人情報」の取扱いにあたり、死者と遺族の権利利益の保護に留意しなければならないとの配慮条項を設けることなどが考えられる

新条例で「死者の情報」について定めている例として、岩手県個人情報の保護等に関する条例<sup>7)</sup>では、「死者に関する情報」を定義した上で、安全管理措置や開示請求権などを定めている。また、死者の情報に関する開示請求に限定したものはあるが、別条例として定めている武蔵野市死者情報の開示に関する条例<sup>8)</sup>のような事例もある。

## (2) 実施機関

新法第2条第11項では、対象機関となった「地方公共団体の機関」から「議会を除く」とされた。従来の条例では、ほとんどの自治体で、議会は、条例における実施機関に位置づけられていた。国の場合、国会及び裁判所は、三権分立の下で自律的対応をすることに一定の理由があるが、自治体の場合は、二元代表制であるものの、議会は自治体の機関として位置づけられていることから、議会を除くことに合理的根拠はない。

これまで、議会が実施機関に位置づけられていたのは、同一又は類似の行政文書を首長部局と議会が保有している場合に、開示可否の判断基準が違っていたり、個人情報の取扱いに差が生じることは合理的ではないと判断していたことによると言える。新法では、議会についての規定は置かれていないが、そのことによって自治体の対応に変化が

もたらされることに合理性はない。したがって、これまでの取扱い（実施機関に議会を含めた規定）を引き続き維持することが適切である。そのことにより、これまでの取扱いを継続できるため、トラブル防止にもなる。

従来と同様の取扱いをするための方法としては、①新条例における実施機関に議会を含めること、②新条例の中に議会に関する規定を設けること、③執行機関と同様の適用関係を定めた議会独自の新条例を制定することが考えられる。京都市個人情報保護条例は②の方法を採用した。

なお、全国の3議長会が議会の個人情報保護条例のひな型を公表したため、それに従って新たな条例を制定する自治体がほとんどとなっているが、このひな型が自治体の条例制定範囲を限定的に解する個情委の考えに沿ったものとなっており、それ自体が適切とはいえないものであるとともに、そもそも、新たに議会が条例を制定するのではなく、自治体の条例において実施機関に議会を位置付けることでこれまでの取扱いを維持できるのであるから、ひな型にそのまま従って議会単独の条例を制定した自治体は、地方自治の観点及び個人情報の保護の観点のいずれから見ても評価することはできない。

### (3) 本人からの取得原則

新法では、行個法と同様に、個人情報の収集に関する本人からの取得原則は定められていないが、実態調査では、約9割の都道府県、半数以上の市町村の条例で、本人から直接取得する規定を設けていた。新法のように、本人からの取得原則がないと、本人から収集することができるときに本人の知らないところで個人情報を収集しても、偽りなどの不正な手段によらなければ問題は無いということになってしまふ。ガイドライン等では、条例で、本人からの取得原則を定めることは許容されないとされているが、先に述べたように、これに従う必要はないため、従来の条例の

規定を維持することは可能である。

新条例について検討した神奈川県情報公開・個人情報保護審議会は、「本人収集原則を条例で規定することは、必ずしも法律の規律と重複するとは言い切れず、仮に重複するとしても、条例において本人からの収集を原則とし、例外として本人以外からの収集も認める規定とすることは、本人の権利利益を保護するための適切な運用として有効であると考えられ、また、改正個人情報保護法と条例の規定が実質的に同様であるならば、データ流通の阻害には当たらず、個人情報保護とデータ利活用の両立の趣旨には反しない」と考え、根拠を示して個人情報に照会を行った。同審議会答申（以下「神奈川県答申」という）によれば、個人情報への回答は「当審議会からの照会にあった、法律の規律との重複の有無に触れられておらず、また、重複しているとしても必ずしもデータ流通の阻害には当たらないのではないかとこの点については、……各々の規定の効果に係る検討も含めた実質的な根拠は必ずしも明らかにされていないと考えられる。このように、当審議会として納得できるような十分な説明がされないままに、結論のみ示されてしまっていることについては、非常に遺憾であると考えられる」とあるように、不誠実なものであった。そして、神奈川県答申は、「本人収集原則について、条例に規定すべきとも考えられるところではあるが、……改正個人情報保護法の適切な運用により、収集に際しての個人情報保護の必要とされる水準の確保は可能であるとも考えられる。……個人情報収集の際には原則として本人から直接収集することが本人の権利・利益の保護に資するとも考えられる旨等を、制度の運用にあたり県の機関等へ周知し、県において専門的な知見に基づく判断が特に必要であると認めるときには本審議会へ諮問を行う等、引き続き本人の権利利益の保護が十分に確保されるよう、必要な対応をとることが適当である。」と結論付けている。苦渋の選択と言えよう。

神奈川県答申でも触れられているように、条例で本人からの取得原則を明確に規定することももちろん可能である

が、次に示す横浜市個人情報保護の保護に関する条例第3条のように、実施機関の基本方針として定める方法もありうる。次善の策ではあるが、実質的には、本人からの取得原則を定めたのと同様の取り扱いとなるものであり、一定の評価をしたい。

#### (実施機関の基本方針)

第3条 実施機関は、市民の信頼に基づいて法を運用するため、個人情報をも本人以外のものから収集し、又は人種、信条及び社会的身分に関する個人情報を収集しようとするときは、その必要性を適切に検討するものとする。

#### (4) 利用・提供制限

利用及び提供の制限については、従来の多くの条例では、目的外利用又は外部提供は原則禁止とし、例外として目的外利用や外部提供できる場合として、「本人の同意があるとき」「法令の規定があるとき」などを限定列挙するとともに、さらに包括的な規定として個人情報保護審議会<sup>⑩</sup>(以下「審議会」という)に諮問した上で、例外的な取扱いを許容するという規定があるのが一般的であった。一方、新法第69条2項3号では、「他の行政機関に保有個人情報を提供する場合、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の理由があるとき。」は、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、又は提供することができるとされた。

ガイドライン等で、利用及び提供の制限に関連して、条例による規定を設けることが「許容されない」とされているものとして、1つは、オンライン結合による提供の制限であり、1つは、目的外利用・提供を行う場合における審

議会等への諮問である。

第一に、オンライン結合については、ほぼすべての自治体で制限規定があり、国から平成 29 年 5 月に、オンライン結合制限の見直しを求める指導的助言も出されたが、その後も 9 割以上の自治体が条例で制限規定を設け続けている。しかし、「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース」の最終報告で「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。」とされた。この考えに基づき、個情委は、オンライン結合に特別の制限を設ける規定は許容されないとしている。<sup>12)</sup>

この最終報告で言及されている理由に実質的根拠があるかどうかであるが、個人情報の保護によって国民が不利益を被るといふ第一の理由は論理的に成り立たない。第二の理由、すなわち、「安全性が図られている」からという点は、それが成り立つならば、確かに、制限規定は必要ないと言えるので、この点について検討する。

実際にオンライン結合で問題となりうる事例として、次のような場合が想定できる。

① オンラインで結合された複数のシステムが、「勝手に名寄せ」が可能となっている場合、オンラインだから安全とは言えない。「勝手に名寄せ」が出来ない仕組みになっているかどうかをチェックする必要がある。

② オンラインサービス事業者が、収集した個人情報を無期限に保有し続ける仕組みになっている場合、個人情報の漏洩危険性が高いと言える。個人情報の保有期限を定めて、個人情報を消去する仕組みを構築するように、事業者と交渉して、仕組みを変更してもらう必要がある。

③ オンライン結合の多くは、委託を伴うため、委託、再委託の要件をチェックする必要がある。個人情報が入ったUSBを委託先が紛失した尼崎市の事例が2022年6月に起きている。

④ オンライン結合の技術は、今後、新しく様々なものが出てくる可能性があり、安全性がすべて確保されていると考えることは到底できない。新しい技術については、専門家の判断を仰いで、適切な対応をする必要性が高い。

以上の事例から分かるように、オンライン結合は「安全性が図られている」から制限規定は不要という考えには根拠はないと言える。新条例においても、オンライン結合の制限規定を引き続き維持するべきである。

原田大樹氏（京都大学教授）は、「オンライン結合制限を条例上の一般ルールとして維持した上で、オンライン結合が特に必要な分野について、法令の規定を俟ってその禁止を解除する方法」や「一般的には条例でのオンライン結合制限を設定せず、条例要配慮個人情報に限定してオンライン結合制限を維持すること」も可能であるし、「地方公共団体に設置された個人情報保護審議会等への諮問を経て、オンライン結合制限を解除する方法」<sup>14</sup>もあり得るとする。

神奈川県答申では、「電磁的方法による提供」の項目のところ、<sup>15</sup>「電磁的方法による提供の制限の規定は、……完全にデータを利活用するための条件として改正個人情報保護の趣旨に内包されたものと考えられ、……改正後に現行の条例と同様の電磁的方法による提供を規定することは、データ流通の阻害にはならず、個人情報保護とデータ利活用の両立の趣旨には反しない」との考えに基づき、個情委へ照会を行なったが、「当審議会として納得できるような十分な説明がされないままに、結論のみ示されてしまっていることについては、非常に遺憾であると考ええる。」と記載されている。そして、神奈川県答申では、「電磁的方法による提供の制限について、条例に規定すべきとも考えられると



ころではあるが、…改正個人情報保護法の適切な運用により、電磁的方法による提供に際しての個人情報の保護として必要とされる水準の確保は可能であるとも考えられる。…県において専門的な知見に基づく判断が特に必要であると認めるときには本審議会へ諮問を行う等、引き続き本人の権利利益の保護が十分に確保されるよう、必要な対応をとることが適当である。」と結論付けている。苦洪の選択と言えよう。ここで触れられているように、条例で明確に規定することは可能であるから、条例で規定することを断念したことは残念である。

第二に、目的外利用・提供を行う場合における審議会等への諮問については、個人情報第129条では、「特に必要であると認めるときは」審議会に諮問することができると規定している。一方、個人情報委員会はガイドライン等で「目的外利用・提供を行う場合に類型的に審議会等の諮問を要する旨の規定」は許容されないとしている<sup>15</sup>。しかし、法律の条文から「類型的」に諮問することを否定することは読み取れないし、「特に必要である」として諮問することが可能とされていることの判断は、当該自治体の判断に任せられていると解されるところであり、個人情報委員会の見解は、一般的な法解釈を越えるもので、間違った解釈である。

審議会への諮問に関して条例で規定する方法としては、①従来と同様に、目的外利用・提供を行う場合に類型的に諮問事項を定めること、②個人情報法と同じ条文を条例で規定し、運用によって目的外利用・提供を行う場合に従来と同様に諮問する取扱いをする事、③目的外利用・提供を行う場合に諮問することはしないが、審議会への報告事項として定めることなどが考えられる。①も当然に可能であるが、②の方法を採用することにより、個人情報委員会の余計な圧力をかけず方法もありうるだろう。②の方法は、既に制定されている新条例で採用されており、次のような条文が1例である。



## (審議会への諮問)

第〇条 実施機関は、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き意見を聴くことが特に必要であると認めるときは、審議会に諮問することができる。

なお、この場合、諮問にかけることが望ましい要件を内部的な運用基準として設けることが良いと考える。「特に必要である」かどうかに関する各自治体の判断は、先に述べた自主的な法解釈であることに加え、自治体固有の権限である具体的事実への当てはめとして、各自治体のみが行いうることである。条例の規定をどのようにするかは自治立法権の問題であるが、条例の運用に関することは自治行政権に関わる事柄であり、いずれも自治権の中核的権能であることに留意する必要がある。

## (5) 要配慮個人情報

新法では、要配慮個人情報については、法律で「要配慮個人情報」を定めるとともに、これに含まれない機微な個人情報、地域の特性に照らし、条例で追加できると規定されている(新法第60条第5項)。新法では、個人情報取扱事業者が要配慮個人情報を取得する場合には、原則として本人の同意が必要であるなどの規制がある(新法第20条2項、第27条2項)が、行政機関が取得する場合には、本人同意なしの取得を原則として禁止する規定は設けられておらず、個人情報ファイル簿に記載する規制(新法第75条4項)しかない。一方、各自治体の要配慮個人情報の取得に関する制限について、実態調査結果によれば、約95%の自治体が一定の情報について収集・記録規制を設けており、8割以上の都道府県及び半数以上の市町村においては収集・記録規制を設けていた。

新法を踏まえて、①条例で要配慮個人情報を選定するかどうか、②要配慮個人情報に関する上乗せ規制をするかどうかの対応について検討が必要となった。条例要配慮個人情報の規定例としては、世田谷区個人情報保護条例の次の規定などがある。

(条例要配慮個人情報)

第 6 条 法第 60 条第 5 項の条例で定める記述等は、次に掲げる記述等とする。

- (1) 国籍についての記述等
- (2) 世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例(次号において「多様性条例」という)第 2 条第 6 号に規定する性的マイノリティについての記述等
- (3) 多様性条例第 2 条第 7 号に規定するドメスティック・バイオレンスについての記述等

次に、上乗せ規制について、個人情報委員会は、「条例要配慮個人情報について、法に基づく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固有のルールを付加することは、法の趣旨に照らしできない。」<sup>16)</sup>としている。しかし、この解釈は、「法の趣旨」から言っても成り立たないものである。

神奈川県答申では、「要配慮個人情報の取扱制限を条例で規定することは、必ずしも法律の規律と重複するとは言いがたない。仮に重複するとしても、個人情報保護のグレード(機微、救済可能性)に応じた適正な取扱いをすることは、法の趣旨に内包されたものと考えられるとともに、……必ずしもデータ流通の阻害には当たらず、法の趣旨に反しない」との考えに基づき、個人情報委員会は照会を行ったが、「各々の規定の効果に係る検討も含めた実質的な根拠は必ずしも明らか

にされていない」もので、「当審議会として納得できるような十分な説明がされないままに、結論のみ示されてしまっていることについては、非常に遺憾であると考える。」と答申には記載されている。そして、「要配慮個人情報の取扱いについて、条例に規定すべきとも考えられるところであるが、…改正個人情報保護法の適切な運用により、要配慮個人情報の保護について必要とされる水準の確保は可能であるとも考えられる。…改正個人情報保護法における個人情報の取扱いに関する義務を厳守するとともに、同法に従った制度運用にも万全を期し、県において専門的な知見に基づく判断が特に必要であると認めるときには本審議会へ諮問を行う等、引き続き本人の権利利益の保護が十分に確保されるよう、必要な対応をとることが適当である。」と結論付けている。ここで触れられているように、条例で規定することは可能であり、それを断念したことは残念であるが、運用によって、従来と同様の取扱いをすることを期待したい。

要配慮個人情報の取扱いに関する条例の独自規定の方法としては、①取扱い制限を従来通り規定する、②取扱いに慎重を期する、あるいは収集しないよう努める旨の責務規定を設ける、③収集に当たって必要性を検討する旨の規定を設けるなどが考えられる。③の事例としては、先に触れた横浜市個人情報の保護に関する条例第3条で、要配慮個人情報に関して定めているものがある。

#### (6) 個人情報ファイル簿の作成、公表

新法では、自治体は、個人情報ファイル簿（以下「ファイル簿」という）の作成及び公表を義務付けられた（新法第75条第1項）。個人情報ファイルとは、①保有個人情報を含む情報の集合物であって、②一定の事務の目的を達成するために、③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（新法第

60条2項)であり、ファイル簿とは、個人情報ファイルについて、法所定の事項を記載した帳簿のことである。本人の数が1000人に満たない個人情報ファイルについては、ファイル簿を作成する必要はない(新法75条2項1号・74条2項9号・令20条2項)。なお、自治体は、引き続き、条例で定めるところにより、個人情報取扱事務登録簿(以下「登録簿」という)等の「個人情報の保有の状況に関する事項を記載した帳簿」を作成することが可能とされている(新法第75条第5項)。

新法が自治体に適用されることとなったことから、主に検討すべきこととして2つある。1つは、従来、ファイル簿については条例で規定しておらず、登録簿について規定していた自治体が約半数あったため、これまで登録簿で管理してきた自治体において、どのようにファイル簿に移行するのか、ファイル簿と登録簿を併存させるのかについての対応が必要となった。ファイル簿の形式や記載事項は法で定められているため、それを満たす必要はあるが、登録簿の形式や管理体制を多少変更すれば、登録簿を個人情報ファイル簿として利用すること(新規に個人情報ファイル簿を作成するのではなく、既存の登録簿を個人情報ファイル簿として利用すること)は可能である。登録簿とファイル簿を併存させる方法は事務的に負担になるので、登録簿を新法のファイル簿として位置付ける方が良いと思われる。

もう1つは、ファイル簿は、法律では1000人以上とされているが、1000人未満のものも適切に管理し、公表すべきではないかという点である。従来、多くの自治体では、全ての個人を対象に登録簿を作成していた。新法では、ファイル簿の作成義務は本人の数は1000人以上となっているので、それよりも多い人数を規定することは法律に反するが、それ以下であれば、法律とは抵触しない。1000人未満の個人情報ファイルについて作成・公表義務が免除されているのは、事務負担に配慮したものであるが、ファイル簿の作成・公表制度の趣旨は、利用目的に即

した適切な管理と透明性の確保にあるのであるから、小規模の個人情報ファイルについても、ファイル簿を作成するという選択は、本来の趣旨に沿うものと言える。各自治体においては、地域の実情に応じて、本人の数が1000人未満の個人情報ファイルについてファイル簿を作成・公表することにするのが望まれる。現に、全ての個人を対象としている新条例や100人以上などと1000人未満の人数を定めた新条例も散見される。

#### (7) 個人情報保護審議会

新法では、第129条（地方公共団体に置く審議会等への諮問）で、「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（地方公共団体の施策）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。」と規定されている。平成26年4月1日の段階で、すべての都道府県と、約98%の市町村が審議会を設置していた。多くの条例では、要配慮個人情報を取得する場合、本人以外のものから個人情報を取得する場合、目的外利用・外部提供する場合、外部委託する場合、オンライン結合する場合等について審議会に諮問し、その答申を得てこれらの行為をなすことができる旨定め、個人情報の取扱いの客観性を担保していた。

新法の「特に必要である」に関する個情委の解釈が間違っていること、利用・提供制限に関連して、新条例における審議会への諮問に関する規定ぶりについては、既に「(4) 利用・提供制限」のところで触れたところであるので、ここでは、それ以外の論点について触れることとする。

第一に、自治体において、個人情報保護条例を運用する上で、審議会が果たす役割の重要性についてである。自治体の審議会は個人情報保護する上で重要な役割を果たしてきた。特に、個人情報の「個別の取扱い」に関して諮問

できるということは、何か困ったとき、悩んだときなどに、審議会に聞いて判断することができるという意味で、重要な存在であるとともに、第三者である審議会等委員のチェックを受けること及び審議会等の会議・議事録が公開されることによって、自治体職員に緊張感を与え、諮問前に内部での検討が慎重に行われるようになるという効果がある<sup>17)</sup>とされている。また、宇賀克也氏（東京大学名誉教授、最高裁判事）によれば、審議会は、GDP R等で定められているプライバシー影響評価を第三者機関が行うものとして評価できる場合が少なくないと評しており、審議会の機能は極めて重要と言える。

これを踏まえると、個情委が「個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合について、類型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めてはならない<sup>20)</sup>」として、「類型的」な諮問ができないとしていることは、法解釈として成り立たないことは前節（4）で言及したが、これに加えて、審議会がプライバシー影響評価の役割を担っていることを軽視するものである。特に、これまで、自治体では、要配慮個人情報の外部提供に当たって、「類型的に審議会に諮問し」、その適否をチェックすることによって、慎重な取扱いを行ってきた。このことは大変重要であり、このチェックがなくなることで、個人情報の保護の面から深刻な影響をもたらすことが懸念される。個情委が、個情法の規定を超えて、個人情報の保護レベルを低下させようとしている深刻かつ代表的な事例と言える。

なお、個情委は、「地方公共団体においては、個人情報の適正な取扱いを確保するために情報提供又は助言が必要であると判断した場合には、速やかに委員会に連絡することが望ましい<sup>21)</sup>」としているが、自治体は、何か困った時に個人情報保護委員会に照会することでは解決しない。国は、ガイドライン等で共通ルールを示すとしているが、地方公共団体が行う個人情報を取り扱う多種多様な事務事業について、網羅的にガイドライン等を定めることには無理がある<sup>22)</sup>上に、ガイドラインには多くの間違いが含まれる可能性が高いため、個情委に相談することは止めた方が賢明で

ある。引き続き、個別の個人情報の取扱いの判断に際しては審議会に意見を聴くことが適切である。したがって、新条例では、審議会への諮問は幅広くできるよう、その機能を十分に発揮できるように規定とすることが適切である。一部の自治体では、次のように個別の事案に関する諮問することができないような規定を設けた新条例を制定しているところが散見されるが、適切とは思われない。新法は、審議会等に諮問する場合を限定しているが、自治事務の執行にあたり、附属機関をどのように使うかは、新法規定の場合に限らず、自治体の裁量として認められるところであり、今後とも、個人情報の保護の観点からも審議会の活用が期待される。

(審議会への意見聴取等)

第〇条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合において、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、審議会の意見を聴くものとする。

- 2 この条例の規定を改正し、又は廃止しようとする場合
- 3 法第66条に規定する安全管理措置に関する基準を策定し、又は改廃しようとする場合
- 4 前2号に掲げるもののほか、個人情報の取扱いに関する運用上の細則を定めようとする場合

第二に、これまで、自治体によっては、審議会の構成員に住民が入っている事例があった。住民が参加して、個人情報の保護に関する理解及び点検を行うという意義があった。これに対して、ガイドラインでは、審議会の委員として、「個人情報保護制度の運用やその在り方についてサイバーセキュリティに関する知見等の専門的知見を有する者」<sup>23</sup>との記載がある。この記載は、法の規定を超えて審議会の役割を狭めるものであり、不適切である。審議会の委員の



構成は、住民の参加も含め、自治体が自主的に判断することであるので、これまでの取扱いを継続することが適切である。

### (8) 開示請求・訂正請求・審査請求

新法では、開示請求に関して、「何人も」、行政機関の長等に対して、当該行政機関等の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示請求をすることができる」と規定している(第76条1項)。本人が未成年者の場合及び成年被後見人の場合に法定代理人による開示請求を行うことができるほか、任意代理人からの開示請求が認められることとなった(第76条2項)。また、何人も、自己を本人とする保有個人情報の内容が事実でないと思料するときは、当該保有個人情報訂正請求を行うことができると規定する(第90条1項)とともに、訂正請求権は開示請求を受けた後に行うことが前提とされており(第90条3項)。いわゆる開示請求前置主義が採られている。

次に、開示決定、訂正決定、使用停止決定(以下「開示決定等」という)の期間については、開示請求、訂正請求、利用停止請求(以下「開示請求等」という)を受けた行政機関の長等は、開示請求等があった日から30日以内(条例でこれよりも短い日数を定めた場合は当該日数以内)に、全部または一部開示か不開示決定を行わなければならない(新法第83条1項、第94条1項)。また、事務処上の困難その他正当な理由により、この原則的な期限内に開示決定等を行うことができない場合には、30日以内(条例でこれよりも短い日数を定めた場合は当該日数以内)に限りその期限を延長することができる(新法第83条第2項、第94条2項)。

新法を踏まえて、①従来の条例の多くでは開示請求前置主義を採用していなかったため、新法に合わせるかどうか、②開示決定等の期間を新法に合わせるかどうかの検討が必要となった。なお、開示請求等及び開示決定等に関する手



続きの特例を条例で定めることは、新法に違反しない限り可能である（新法108条）とされた。

第1点については、多くの自治体では、条例で開示請求を前置せずに訂正請求できる旨を定める特例を規定することとなった。そもそも、開示請求前置主義は、個人情報の訂正や利用停止を求める本人にとって手続上の負担となるため、望ましくない仕組みである。それに加え、例えば、行政処分がなされて処分通知書が送達されたとき、その通知書の記載事項の中の個人情報の記載に誤りがあるとして訂正請求する場合に開示請求をしなければ訂正請求できないとすることは不合理である。このように、個人情報保護の観点から、新法の規定は不適切なものである。で、すべての自治体は、条例で前置主義は採らないとの規定を定めることとすべきである。

第2点については、新法が定める期間よりも長い期間を条例で定めることは住民の権利保護の観点から適切とは言えないため、新法第108条でいうところの「新法に違反する」が、短い期間を定めることは問題ない。新法では開示請求等があった日から30日以内に決定することとしているが、これまで多くの地方自治体では14日以内（自治体によっては、7日以内）程度の期限としていた。このような従来の期間を維持した条例を制定する自治体も多いが、今回の改正を機に新法に合わせて30日以内とする自治体も出ている。しかし、これまで短い期間で開示決定等ができていたのを長くすることは、法改正の趣旨に反するものである。新法に過剰反応していると言え、大変残念な自治体と言える。

なお、審査請求に関しては、新法においても、これまでの取扱いと基本的に変更はない（行政不服審査法第2条ほか）。

## (9) 個情委の自治体への関与

個人情報保護委員会の自治体に対する関与の権限は、「第 6 章 個人情報保護委員会 第 2 節第 3 款 行政機関等の監視」として、第 156 条（資料の提出の要求及び実地調査）、第 157 条（指導及び助言）、第 158 条（勧告）、第 159 条（勧告）に基づいてとった措置についての報告の要求）が定められた。第 6 章では、第 1 款で「個人情報取扱事業者等の監督」が、第 2 款で「認定個人情報保護団体の監督」が規定されており、いずれも「監督」とされているのに対して、第 3 款では、「監視」との文言が使われており、「監督」ではないことに留意する必要がある。また、これらの権限は、先に 2 で触れたように、新法で規定された関与は、地方自治法に規定されている「関与の一般ルール」の範囲内のものであることから、内閣法制局の審査を通り法案となったことを忘れてはならない。

また、都道府県の自治事務の処理が「法令の規定に違反していると認めるとき」または「著しく適性を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」には、各大臣が是正の要求をすることができる（地方自治法第 245 条の 5 第 1 項）が、個情委ないし個情委の委員長はこの「各大臣」には該当せず、該当するのは内閣総理大臣であることにも留意する必要がある。加えて、巽智彦氏（東京大学教授）は、「個情法が個情委の監視権限から相手方に義務を賦課するものを敢えて除いている以上は是正の要求をすべき場面は限定的にとらえるべきであろう。」<sup>25</sup>とする。

次に、新法では、「自治体は、「この法律の規定に基づき個人情報の保護に関する条例を定めたときは、遅滞なく、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、その旨及びその内容を委員会に届け出なければならぬ。」（新法第 167 条）と規定された。届け出る必要があるのは、「この法律の規定に基づき」条例を定めたときに限定されるので、独自条例を定めたときなどは届出の対象外である。条例の届け出を広く解したり、条例制定前に伺いを立てるようなこ

とは基本的に憲法が地方自治、条例制定権を定めた趣旨に反するという認識を持つ必要がある。

条例要配慮個人情報に関して、ガイドラインでは、条例において規定する場合には、「委員会に事前に相談することが望ましい。」<sup>26)</sup>とする。法律の委任に基づく条例を定めるに際して、国の各省庁に相談する必要はないの言うまでもない。このことをガイドラインに記載する姿勢そのものが非常識である。憲法92条の「地方自治の本旨」にそぐわない記載であるし、地方自治法2条11項、12項、13項の諸規定が定める地方自治体に関する法令の規定のあり方やその解釈・運用原則、自治事務に関する地域特性に関する特段の配慮の原則にも反するものである。

#### (10) 条例の名称等

新法が自治体に適用されることになったことから、条例の名称をどのようなものにするか、条例では新法の条文を規定するかどうかの問題となった。この点について、個情委は、「〇〇市個人情報保護法施行条例」の名称を示すと<sup>27)</sup>もに、「法と重複する内容の規定を条例で定めることは、同一の取扱いについて適用されるべき規定が法と条例とに重複して存在することとなるため、法の解釈運用を委員会が一元的に担うこととした令和3年改正法の趣旨に照らし、許容されない。」<sup>28)</sup>との見解を表明している。これらの見解は、いずれも不適切極まりないものである。法の解釈を一元的に担うとの考えが、法的に間違っていることは前述したところであるが、条例では、法律の委任に基づく規定だけではなく、独自の規定を盛り込むことが可能であるから、条例の名称を「施行条例」とすることは不適切である。相当数の自治体では、「施行条例」の名称ではなく、「個人情報保護条例」の名称を採用している。これは、個情委への反発の現れとも言える。また、一般的に、法律を踏まえて条例を制定する場合、法律と同じ条文を条例に規定することは可能と解されているし、法律と同一の条文を重ねて条例に規定することは、条例で個人情報保護に関する仕組み

が完結できる（一覽性）こととなり、住民に取って分かり易い。「同一の取扱いについて適用されるべき規定が法と条例とに重複して存在することとなるため、……令和3年改正法の趣旨に照らし、許容されない。」といった見解は根拠のない上に、地方自治の観点からも容認できない。

これらの点について、逗子市個人情報保護運営審議会答申<sup>29</sup>は、次のように端的に述べているので、紹介しておく。至極もつともな見解である。

- ・新たに作成される条例には、改正法の施行に必要な事項だけでなく、逗子市独自の個人情報保護施策についても記載されることから、名称については、個人情報保護法施行条例とすべきではない。
- ・条例は、できるだけ市民が利用しやすいように規定を整備する必要があり、法律を参照しなくても理解可能な表現方法とすべきである。

#### 4 おわりに

令和3年個情法改正を受けて、条例の制定範囲について、個別項目ごとの検討も含めて述べてきたが、最後に、自治体の取るべき姿勢について触れておきたい。

第一に、法律の条例の関係から見た条例制定に関して、令和3年改正個情法を前提にしても、条例制定の範囲は相当に広いのであるから、地域の自主的観点をしっかりと踏まえた自治立法権の行使が求められる。

宇賀克也氏は、「所管省庁から多少とも疑義が示されれば、自治体がその見解に納得できなくても安全策をとり、条例化を断念するのでは、地方分権の拡充を期待しえない。」<sup>30</sup>とする。今回、個情委の考えに安易に従って条例を改正し

た自治体にあつては、令和5年度以降において、あるべき条例の改正について、再度検討し、条例改正に取り組んでほしい。

個人情報の保護に関する事務は自治事務である。斎藤誠氏は、「地域における事務」なかんづく自治事務に対する法令による規律に、条例及び条例に地方公共団体の作為・不作為が表見的に抵触する場合であっても、それが法令に確定的に違反するのは、当該法令が、地方自治の本旨、およびそれを具現化した2条諸規定に対して、正当化される場合に限定される。」<sup>(31)</sup>としている。また、原田大樹氏は、「改正個人情報保護法には特に「標準法」「枠組法」としての性格付けが与えられるべきであり、一般的な自治事務以上に条例制定の余地が広範に認められるべき」とする。<sup>(32)</sup>

「個人情報」の定義規定を変更するように明確に個情法に抵触するものを除き、多くの識者が言うように、幅広く法律とは異なる規律を積極的に制定することが求められる。また、住民自治の観点から、当該自治体の住民が個人情報保護に対して、どのような認識を持つているのかを踏まえて対処することも重要である。

第二に、個人情報の保護の理念及び目的から見た条例制定に一層目を向ける必要がある。個情法の主目的は、あくまでも個人の権利利益の保護にあるのであり、個人情報の利活用は、同法の従たる目的にすぎない。令和3年個情法改正によつても、第1条の「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。」との目的規定に変更はない。デジタル関連6法案の審議における国会審議において、平井卓也デジタル担当大臣(当時)は、次のように答弁している。<sup>(33)</sup>

「本法の法案の、第一条は、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。」と規定しています。この目的規定は、個人情報を保護することを当然の前提とした上で、個人情報の保護の実現の方法やそれを通じて保護する利益を明らかにしたものであって、このように、個人情報の保護は目的規定においては前提で

あり、個人情報の保護が適切に行われるように取り組んでいきたいと考えています。

この答弁にあるように、あくまで、個人情報の保護が前提での利活用であることを認めているのであるが、実際には、国は、デジタル庁はもとより、個情委においても、個人情報の利活用重視に偏り、プライバシー保護を軽視する方向に傾いている。大変懸念されるところであり、今後注視が必要である。

これまで、いくつかの自治体では、以前はプライバシーの権利を明記している条例や、近年は、目的規定や条例の前文に「自己情報コントロール権<sup>34)</sup>」や「個人情報について、個人が自らコントロールする権利」を明記している事例があり、権利性を明確にしたものとして、先進的な取り組みがされていた。しかし、新法を受けた新たな条例では、これらの規定を削除した自治体が多い状況にある。一方、逗子市は「憲法の理念、基本的人権の擁護」、鎌倉市は「個人の尊厳、基本的人権の擁護」などと、従来の目的規定を維持している自治体もある。

自治体は、個人情報保護条例の理念及び目的について良く考え、住民の権利保護（個人情報の保護）の視点から条例の内容を良く考える必要がある。自治体は、個人情報保護条例を国に先駆けて制定し、国における個人情報法は、自治体条例から15年も遅れて制定された。自治体は、個人情報保護に関する制度を切り拓いて来た自負を持って対応することが求められる。

第三に、自治行政権を踏まえた今後の自治体における個人情報保護の取組みである。個人情報の保護などの事務は、これまでは法律とは関係のない自治事務であったが、令和3年改正個人情報法により、法定自治事務となった。自治事務であるので、その実施には、自治体の自治行政権が幅広く認められる。個人情報保護法の下で、自治体には広範な内部基準の設定裁量があるので、事務取扱要領などによって、個人情報保護にしっかりと取り組むことがこれまで以上に求められている。

条例での独自規定を設けない部分についても、行政上の措置を講じることによって、これまでの個人情報の保護レベルを維持することはかなりの程度まで可能であるし、これまでよりも個人情報の保護レベルを向上させることも可能である。

また、個人情報の保護を実施する責任は自治体にあるということは、不適切な取扱いが発生した場合に責任を負うのは自治体ということになる。したがって、自治行政権の行使として、法律の解釈も含め、自ら対処すべきは当然である。例えば、自治体が保有する個人情報の目的外利用又は第三者への提供については、その要件である「相当の理由」及び「特別の理由」の認定（新法第69条の2第2号、第4号）は厳格に行うべきである。その際、その判断の適否について、当該自治体の審議会に確認を求めるとも有益と考えられる。それ以外にも、判断に迷った時に、自ら考えるときともに、専門的観点からの助言は当該自治体の審議会等に聴くことで対応すべきである。

なお、自治行政権が適切に行使されているかに関しては、二元代表制の元で、地方議会が監視機能を發揮することも重要である。例えば、上記で触れた個人情報の目的外利用等の要件の判断が適切に行われているかどうかを点検することや情報システムの開発その他の電算処理に関する契約の実態及びオンライン結合の実態について、定期的に、例えば、少なくとも年1回は、議会に報告させるなどが考えられる。

最後に、再度、自治体と個情委の関係について触れる。自治事務である個人情報の保護に関する業務は、個情委からの指導にひるむことなく、自治体として毅然として対応することが重要である。2000年施行の地方分権一括法のスローガンが「自己決定、自己責任」であったことを改めて思い出し、分権改革の成果を蔑ろにすることがごとき個情委の姿勢に対抗することを望みたい。

宇賀克也氏は、個情委に対して、「（個情法が）一元化されたとしても、地方公共団体の取組をできる限り尊重する



「運用を行うことを期待したい<sup>36)</sup>」とする。筆者は、現在の個情委には期待できないと考えるが、今後、現在の姿勢を真摯に反省し、一から出直し、しかる後に、先進国並みに個人情報保護の確に行われる方向に進むことを望む。しかし、それまでは、自治体は、個情委には出来るだけ関わらないようし、自らの判断によって対応する必要がある。本稿では、令和3年改正個情法を踏まえた条例のいくつかの事例にも言及したが、新たな条例がどの程度、適切なものとなっているか、個情委の不適切な見解にどの程度引きずられてしまったのかのより詳細な分析については、今後の研究課題としたい。

## 注

- (1) この審査資料は、総務省行政局作成資料を、「個人情報の保護に関する法律及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律の一部を改正する法律案(仮称)の内閣法制局への追加説明資料(令和2年12月4日 内閣官房情報通信技術(IIT)総合戦略室)」として内閣法制局に説明したものである。
- (2) <https://www.mlit.go.jp/common/001090470.pdf>
- (3) [https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/210623\\_kouteki\\_kiritsunokangaekatar.pdf](https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/210623_kouteki_kiritsunokangaekatar.pdf)
- (4) [https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/230401\\_koutekibunon\\_guidelines.pdf](https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/230401_koutekibunon_guidelines.pdf)
- (5) [https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/202210\\_koutekibunon\\_jinnutaiou\\_guide.pdf](https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/202210_koutekibunon_jinnutaiou_guide.pdf)
- (6) [https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/200525\\_jyoreichosashiryo.pdf](https://www.ipcc.go.jp/files/pdf/200525_jyoreichosashiryo.pdf)
- (7) [https://www.prefiwate.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page/001/061/367/kozinnzyouthou.pdf](https://www.prefiwate.jp/_res/projects/default_project/_page/001/061/367/kozinnzyouthou.pdf)
- (8) [https://www.city.musashino.lg.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page/001/040/937/4gibandai87gou.pdf](https://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page/001/040/937/4gibandai87gou.pdf)
- (9) 「個人情報の保護に関する法律の改正等に伴う個人情報保護制度及び情報公開制度における対応について」(令和4年5月30日答申第71号 神奈川県情報公開・個人情報保護審議会) <https://www.pref.kanagawa.jp/documents/22298/rousin71.pdf>
- (10) 従来から、個人情報保護条例の実施に関する諮問・答申機関として、多くの自治体には個人情報保護審議会(名称は、審査会の名



称を使っている自治体や審査請求に関する諮問・答申機関と兼ねた形で設置されている自治体もある）が置かれていた。令和3年改正個人情報法においても、この審議会が存続する自治体がほとんどである。

(11) 「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」(令和2年12月 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース) 37頁

(12) 事務ガイドの387頁など

(13) 2022年6月、全市民約46万人の氏名、住所、生年月日などが含まれたUSBメモリーを再々委託先の社員が紛失。市から臨時特別給付金事務の委託を受けたビブロジー社は、市に無断で一部業務を再委託、再々委託していたこと、ビブロジー社は再委託先、再々委託先にセキュリティ監査を実施していなかったことが発覚した。

(14) 原田大樹「個人情報保護法改正と地方自治」〔自治総研〕2021年10月号) 10頁

(15) 事務対応ガイド387頁

(16) ガイドラインの16頁

(17) 宇賀克也「個人情報保護法制の二元化」〔行政法研究第39号〕2021年5月) 33頁

(18) GDP R 第35条

(19) 宇賀克也「新・個人情報保護法の逐条解説」(2021年12月、有斐閣) 734頁

(20) ガイドラインの70頁

(21) ガイドラインの73頁

(22) 宇賀克也氏は、「引き続き、各地方公共団体の個人情報保護審議会が、このような機能(個人情報の個別の取扱いに係るプライバシー影響評価機能)を担うことには意義があり、それを否定すべきではないと考えられる。」(前掲注18・735頁)とする。

(23) ガイドラインの70頁

(24) 巽智彦「令和3年個人情報保護法改正と地方公共団体」(「地方自治 第85号」2022年8月) 32頁の(注55)

(25) 巽智彦・前掲注25の22頁

(26) ガイドライン16頁

(27) 事務ガイドの資料6

(28) ガイドライン74頁

(29) 「個人情報の保護に関する法律の改正に伴う個人情報保護制度に係る対応について(答申)」(2022年8月9日 逗子市個人情報保護運営審議会) <https://www.city.zushikanagawajp/global-image/unis/255433/1-20220809152946.pdf>

- (30) 宇賀克也「地方自治法概説 第10版」(有斐閣、2023年3月)
- (31) 斎藤誠「条例制定権の限界」(『現代地方自治の法的基層』所収、有斐閣、2012年) 291頁
- (32) 原田大樹「個人情報保護法改正と地方自治」自治総研2021年10月号) 15頁
- (33) 第204回国会 衆議院内閣委員会会議録第8号(令和3年3月12日) 20頁～21頁
- (34) 山本龍彦「自己情報コントロール権について」(憲法研究4号、2019年) ほか
- (35) 八幡市個人情報保護条例、国立市個人情報保護条例、草加市個人情報保護条例、春日市個人情報保護条例、沖縄県個人情報保護条例ほか
- (36) 宇賀克也・前掲注17