

# 個人情報保護法改正の課題

## —地方公共団体の個人情報保護の問題点を中心に—

湯浅 壘道<sup>1</sup>

### 概要

わが国の個人情報保護法制の中核をなしている個人情報の保護に関する法律は、2003年5月23日に成立し、民間事業者に対する規制部分を除く規定は即日施行、2005年4月1日に事業者に対する規制部分も含めて全面的に施行された。わが国の個人情報保護法制は、保有する個人情報の性質や事業者の事業者の事業領域に応じて規制の有無・内容を定めるセクトラル方式ではなく、保有する者の法的性質に応じて規制法と規制内容が変わる「保有者別セクトラル方式」を採用している。地方公共団体(自治体)及び独立地方行政法人に関しては、個人情報保護法5条で個人情報の保護にあたって地方公共団体の特性に応じ個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を制定し実施する責務を定め、11条で自治体の保有する個人情報の保護について適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を定めると共に、その設立に係わる地方独立行政法人についてもその保有する個人情報の保護について適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を規定しているところから、地方公共団体は個人条例保護条例を定める義務があり、その定める条例が当該団体に適用されると解されている。しかし、個人情報保護条例を制定していない特別地方公共団体の存在、民間事業者が指定管理者になった場合等、多くの矛盾や問題点が多々発生しており、本稿では個人情報保護法の改正にあわせてそれらの点を検討すべきであることを示す。

## 1 はじめに

わが国の個人情報保護法制の中核をなしている個人情報の保護に関する法律<sup>2</sup>(以下、「個人情報保護法」と略。)は、2003年5月23日に成立し、民間事業者に対する規制部分を除く規定は即日施行され、2005年4月1日に事業者に対する規制部分も含めて全面的に施行された。本稿掲載誌『情報セキュリティ総合科学』を発行する情報セキュリティ大学院大学が開学したのは2004年4月のことであるから、個人情報保護法のあゆみと情報セキュリティ大学院大学のそれとは、ほぼ符合していることになるわけである。

この10年の間に、情報セキュリティを取り巻く社会的環境は刻々と変化してきた。個人情報保護法制に関する社会的情勢も大きく変わり、個人情報保護法の改正も射程に入っ

<sup>1</sup> 情報セキュリティ研究科 教授

<sup>2</sup> 平成15年5月30日法律第57号

てきている。ただし、改正の焦点は、いわゆるパーソナルデータの取扱いや、個人情報・プライバシー保護に関して独立したプライバシー保護の専門機関を設置しわが国の個人情報・プライバシー保護制度を国際的水準に調和させること、匿名化技術を用いて特定の個人を識別できないようにして、個人の権利や利益を侵害しないデータとして利活用可能となるようにすること等に向けられている。

わが国の個人情報保護法制の特色としては、個人情報の漏洩や流出が発生した場合への本人への通知義務を規定していないこと<sup>3</sup>、個人情報の廃棄に関する規定を欠くことなどが挙げられるが、保有する個人情報の性質や事業者の事業者の事業領域に応じて規制の有無・内容を定めるセクトラル方式(セグメント方式)ではなく、保有する者の法的性質に応じて規制法と規制内容が異なるという「個人情報保有者別セクトラル方式」とでも言うべき方式を採用している点も大きな特徴である。

諸外国の個人情報保護、個人データ保護制度を比較した場合、アメリカ連邦法ではセクトラル方式が採用されており、包括的な個人情報保護法が存在せず、個別の領域においてプライバシー保護に関する約 30 の法律が制定され、連邦政府や民間事業者に対して各種の義務を課している。クレジットカード、保険、医療など個人情報を利活用する特定のビジネス領域ごとに規制法が制定されている<sup>4</sup>。情報通信技術の進歩や社会環境の変化に応じて個別に法律を制定して対処するアメリカ法型の対応について、「最終的にできあがった法律は、さまざまな妥協の産物以外の何物でもなく、ザル法的性格を色濃くしてしまっている」<sup>5</sup>という批判もあるが、情報通信技術やそれを利用したサービスが日進月歩で発展する今日の社会において、個人情報保護法制における体系性を保持することは非常に困難であり、アメリカのセクトラル方式は「誰が何を目的にどんな情報を取得・利用するかを絞り込むことで規制の必要性に応じたきめ細やかな立法」<sup>6</sup>になっている面があるともいえる。

その他の国々では、公的部門と民間部門で共通の規制が課されている国と、公的部門と民間部門で異なる法が適用される国がある<sup>7</sup>。

これに対してわが国では、個人情報保護法が基本法部分については公的部門と民間部門の両方を対象としつつ、規制部分(一般法的部分)については、保有する者の法的

<sup>3</sup> 湯浅暲道「アメリカにおける個人情報漏洩通知法制に関する考察」情報ネットワークロー・レビュー11 卷(2012 年)72 頁以下参照。

<sup>4</sup> 主要なものとして、次の連邦法がある。Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §551, 554-558, Cable Communication Policy Act, 47 U.S.C. §551, Census Confidential Statute, 13 U.S.C. §9, Children's Online Privacy Protection Act of 1998, 15 U.S.C. §§6501, Communications Assistant for Law Enforcement Statute, 47 U.S.C. §1001, Computer Security Act, 40 U.S.C. §1441, Consumer Credit Reform Act of 1996, Pub. L. 104-208, Criminal Justice Information System Statute, 42 U.S.C. §3789G, Customer Proprietary Network Information Statute, 47 U.S.C. §222, Driver's Privacy Protection Act, 18 U.S.C. §2721, Drug and Alcoholism Abuse Confidentiality Statute, 21 U.S.C. §290dd-3, Electronic Communication Privacy Act, 18 U.S.C. §2701, Electronic Funds Transfer Act, 15 U.S.C. §§1693, Employee Polygraph Protection Act, 29 U.S.C. §2001, Employee Retirement Security Act, 29 U.S.C. §1025, Equal Credit Opportunity Act, 15 U.S.C. §1691, Equal Employment Opportunity Act, 42 U.S.C. §2000E, Fair Credit Billing Act, 15 U.S.C. §1666, Fair Credit Reporting Act, 15 U.S.C. §1681, Fair Debt Collection Practices Act, 15 U.S.C. §1692, Fair Housing Act, 42 U.S.C. §§3604, Family Educational Rights and Privacy Act, 20 U.S.C. §1232g, Freedom of Information Act, 5 U.S.C. §552, Gramm-Leach-Bliley Act, 15 U.S.C. §6801, Health Insurance Portability and Accountability Act, Pub. L. 104-191, Health Research Data Statute, 42 U.S.C. §242m, Mail Privacy Statute, 39 U.S.C. §3623, Paperwork Reduction Act of 1980, 44 U.S.C. §3501, Privacy Act, 5 U.S.C. §552a, Privacy Protection Act, 42 U.S.C. §2000aa, Right of Financial Privacy Act, 12 U.S.C. §3401, Tax Reform Act, 26 U.S.C. §§6103, Telephone Consumer Protection Act, 47 U.S.C. §227, Video Privacy Protection Act, 18 U.S.C. §2710, Wiretap Statutes, 18 U.S.C. §2510.

<sup>5</sup> 阪本昌成『プライバシー権論』(日本評論社、1986 年)261 頁。

<sup>6</sup> 牧田潤一朗「アメリカのプライバシー保護法制の日本への示唆」Law & Practice 4 号(2010 年)212 頁。

<sup>7</sup> 諸外国の個人情報保護・データ保護法制を概観するものとして、石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題』(勁草書房、2014 年)、岡村久道・新保史生『電子ネットワークと個人情報保護 オンラインプライバシー法入門』(経済産業調査会 2002 年)、新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』(成文堂、2000 年)などを参照。

性質に応じて規制法と規制内容が異なる。

個人情報保護法が個人情報保護法制の基本的な枠組みを定め、民間事業者については引き続き個人情報保護法の事業者規制部分が適用される。個人情報保護法では、個人情報データベース等を事業の用に供している者として「個人情報取扱事業者」という概念を定義しているが(2条)、個人情報取扱事業者からは、国の機関、地方公共団体、独立行政法人および地方独立行政法人は除外されている(同条3号1号～4号)。このことから、その他の民間事業者が個人情報保護法の事業者規制部分の適用対象となるわけである。他方、個人情報取扱事業者から除外された国の行政機関、地方公共団体、独立行政法人等については、個別の規制法が定められている。いわゆる事業者規制の部分について国の行政機関、独立行政法人ならびに地方公共団体及び地方独立行政法人については、それぞれ適用される法が異なり、国の行政機関に対しては行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(以下、「行政機関情報保護法」と略。)、独立行政法人等に対しては独立行政法人の保有する個人情報の保護に関する法律が適用される。

また、地方公共団体(自治体)及び独立地方行政法人に関しては、個人情報保護法5条で個人情報の保護にあたって地方公共団体の特性に応じ個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を制定し実施する責務を定め、11条で自治体の保有する個人情報の保護について適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を定めると共に、その設立に係わる地方独立行政法人についてもその保有する個人情報の保護について適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を規定しているところから、地方公共団体は個人条例保護条例を定める義務があり、その定める条例が当該自治体に適用されると解されている。

このような方式は、「民間部門の個人情報保護について、個別分野ごとに規制し一般法を持たない米国型のセクトラル方式を否定し、民間部門の個人情報保護の一般法を定めた点では欧州型」という点で、「欧州型と米国型の折衷的性格」と指摘されている<sup>8</sup>。

この法制度の運用によって直接的に大きな経済的利益が表出されるという関係者は、個人情報に関する認証等に関連するサービスを提供する事業者以外には、特に見当たらない。逆に、個人情報保護法の制定後、民間事業者は個人情報保護に関して大きな経済的費用負担及び人的資源の負担を強いられており、消費者に対して直接物品・サービス等を提供しているために消費者の個人情報を収集して利用することが不可欠となっている業種においては、個人情報保護法制が影響活動やマーケティングの妨げとなっているという一面があることは否めない。

にもかかわらず、個人情報保護法制における個人情報の取扱いについて、個人情報保護制度自体の廃止を求めるような声は、産業界・経済界の中からほとんど上がらず、民間事業者に対する規制の緩和が主張される程度であった。また、個人情報保護法を米国型に転換し、アメリカのように特定の領域においてのみプライバシー保護を規制するセクトラル方式への変更を求める主張は、産業界・経済界からは全くなされていないといってもよい。その理由について、産業界・経済界の経営者層は個人情報保護やプライバシー保護に関する国際的な相違点や法動向にかならずしも該博な知識を有しているわけではないので、アメリカのプライバシー保護法制をよく知らないという事情にもあるのかもしれないが、

<sup>8</sup> 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説(第2版)』(有斐閣、2005年)22頁。

「個人情報保有者別セクトラル方式」がかなり特異なものであるということ自体が、広く認識されてはいないことも一因と思われる。

また、個人情報保護法制の運用において、地方公共団体は常に多くの問題を惹起してきた。地方公共団体の事務処理のコンピュータ化や業務委託が進み、近時はクラウドの導入も進んでいる。民間事業者が公の施設の管理を行う指定管理者制度の発足など、「個人情報保有者別セクトラル方式」に適合しない制度も導入されるようになった。

個人情報保護法制においては、民間事業者への規制について規定する個人情報保護法、国の行政機関について規制する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」と略。）、独立行政法人等について規制する独立行政法人の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、「独立行政法人個人情報保護法」と略。）に加えて、地方公共団体についてはそれぞれ条例を定めるべきであるとされている。このため、地方公共団体の数だけ異なる内容の条例が存在することになり<sup>9</sup>、「個人情報保護法制 2000 個問題」が指摘されている<sup>10</sup>。また、特別地方公共団体の中には個人情報保護条例を制定しないものが少なくないところから、個人情報保護の取扱いについて具体的な規制が存在しないという個人情報保護法制の空白部分も発生している<sup>11</sup>。さらに、個人情報保護条例を制定していない特別地方公共団体の存在など、多くの矛盾や問題点が発生している。

本稿ではそれらの問題点について考察を加え、個人情報保護法の改正にあわせて検討すべきであることを示すこととしたい。

## 2 「個人情報保護法制 2000 個問題」

### 2.1 「個人情報保護法制 2000 個問題」の 2 つの側面

近年、個人情報の利活用とそれに対する適切な規制のあり方の再考が求められる中で、いわゆる「個人情報保護法制 2000 個問題」に関する言及が増えてきた。

この問題は、2 つの側面を有していると思われる。

1 つは、個人情報保護法、行政機関個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法に加えて、個人情報保護条例を各地方公共団体が制定するため、異なる個人情報保護法制が自治体の数だけ存在することになるという点である。本稿執筆時点で、市が 790、特別区が 23、町が 745、村が 183 存在するため、それぞれが個人情報保護条例を制定すると、合計 1741 個の個人情報保護条例が存在することになる（特別区は、特別地方公共団体であるが、地方自治法の規定により市とみなす）。これに特別地方公共団体の個人情

<sup>9</sup> 全国自治体の条例内容の相違点の分析を行っているものとして、たとえば情報公開条例に規定されている公務員の氏名の開示についての取り扱いを分析する下井康史「情報公開条例における公務員氏名の取扱」鹿児島法学論集 37 巻 1・2 号(2003 年)157 頁以下がある。また、北海道町村会のホームページでは、情報公開条例、税条例、住民参加に関する規定のある条例・要綱等、自治基本条例、住民参加条例、協働・支援条例、住民投票条例、指定管理者条例、ごみ処理有料化条例、公益通報条例、ラブホテル規制条例、行政評価条例、水道水源保護条例、産廃紛争予防調整条例および環境基本条例について、各自治体の条例の比較を行っている。  
<http://houmu.h.chosonkai.gr.jp/rontenhikaku/bunyabetu.htm>

<sup>10</sup> 総務省パーソナルデータの利用・流通に関する研究会の第 4 回研究会においては、鈴木正朝委員からいわゆる「個人情報保護法制 2,000 個問題」が取り上げられた。個人情報を取り扱う主体として厚生労働省から「鈴木内科医院」までが挙げられ、適用法や監督官庁が異なっていることが指摘されたものである。パーソナルデータの利用・流通に関する研究会(第 4 回)、資料 3 わが国の個人情報保護法制の立法課題(鈴木正朝新潟大学教授プレゼンテーション資料)、2013 年。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000196107.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000196107.pdf)

<sup>11</sup> 湯浅巖道「特別地方公共団体の個人情報保護」日本セキュリティ・マネジメント学会誌 28 巻 2 号(2014 年)3 頁以下。

報保護条例が加わるので、約 2000 個となると推定されるのである。

もう 1 つは、個人情報保護条例を各地方公共団体が制定して運用することとされているので、逆に個人情報保護条例を制定しない自治体が存在する場合には、そこに適用すべき個人情報保護法が存在しないことになり、個人情報保護法制の空白部分が出現するという点である。

このような 2 つの個人情報保護法制 2000 個問題のうち、前者の問題点を早い時期から指摘してきたのは鈴木正朝教授であり、後者を指摘したのは新保史生教授であろう。新保教授は後者の指摘にあたって個人情報保護法制 2000 個問題という言葉を用いていないが、個人情報保護法制の空白部分は、個人情報保護条例を各地方公共団体が制定して運用するという 2000 個問題から第 1 の側面から派生しているといえるので、一体的に考えるべきであると思われる。

前者に関して、当初、鈴木教授は全国の都道府県及び市区町村の数を合計すると 1800 弱となることから、これを「1800 問題」と名付けて、越境データの流通に対する適切な規制における支障となっていると批判した<sup>12</sup>。その後、総務省パーソナルデータの利用・流通に関する研究会の第 4 回研究会において、鈴木教授は「個人情報保護法制 2000 個問題」を取り上げた。個人情報を取り扱う主体として厚生労働省から「鈴木内科医院」までが挙げられ、適用法や監督官庁が異なっていることが指摘されたものである<sup>13</sup>。

後者に関しては、新保教授が、社会保障・税に関わる番号制度及び国民 ID 制度の個人情報保護の仕組みに関する事項を検討するため設けられた情報保護評価サブワーキンググループでは、「広域連合など特別地方公共団体の一部については条例を制定していない団体もございます。つまり、個人情報保護制度の空白部分がこの部分に現在存在するわけであります」と指摘している<sup>14</sup>。実際に、後述するように、個人情報を利活用しながら個人情報保護に関する条例がないという団体は少なくない。

この 2 つの状況を、鈴木教授の総務省パーソナルデータの利用・流通に関する研究会の第 4 回研究会におけるプレゼンテーションを参考として医療機関に即して整理したのが表 1 であり、次のように適用法が異なっているだけでなく、適用すべき法がないという場合もあることがわかる。

個人情報を取り扱う主体	適用法	監督官庁
厚生労働省	行政機関個人情報保護法	総務省
国立がん研究センター	独立行政法人個人情報保護法	総務省
岩手県立〇〇病院	岩手県個人情報保護条例	岩手県

<sup>12</sup> 鈴木正朝「インターネット、スマートフォンをめぐる個人情報保護制度の動向と課題」日本データ通信 187 号(2012 年)15 頁、鈴木正朝「クラウドコンピューティングと適用法」岡村久道編『クラウドコンピューティングの法律』(民事法研究会、2012 年)117-118 頁。

<sup>13</sup> パーソナルデータの利用・流通に関する研究会(第 4 回)、資料 3 わが国の個人情報保護法制の立法課題(鈴木正朝新潟大学教授プレゼンテーション資料)、2013 年。http://www.soumu.go.jp/main\_content/000196107

<sup>14</sup> 「情報保護評価サブワーキンググループ(第 5 回)議事録」(2012 年)29 頁。http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/hyoka/dai5/gijiroku.pdf

宮城県立〇〇病院	宮城県個人情報保護条例	宮城県
陸前高田市立〇〇病院	陸前高田市個人情報保護条例	陸前高田市
大船渡市立△△病院	大船渡市個人情報保護条例	大船渡市
医療福祉法人済生会	個人情報保護法	厚生労働省
鈴木内科医院	個人情報保護法	厚生労働省
隠岐広域連立隠岐病院、隠岐島前病院	隠岐広域連合個人情報保護条例	隠岐広域連合
〇〇市立××病院 指定管理者：民間事業者（医療福祉法人△△会）	〇〇市の指定管理者募集要項や条例等に規定されている場合＝〇〇市個人情報保護条例  規定がない場合＝個人情報保護法	〇〇市  厚生労働省
足柄上衛生組合立足柄上地区休日急患診療所	適用法なし	足柄上衛生組合

表 1 個人情報の取扱主体と適用法

このような問題点を生み出したのは、個人情報保護法 5 条と 11 条の規定である。

個人情報保護法 5 条は、個人情報の保護にあたって、地方公共団体（自治体）の特性に応じ、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を制定し、実施する責務を定めている。本条が地方公共団体の責務を定めていることから、地方公共団体は 11 条（地方公共団体等が保有する個人情報の保護）、12 条（区域内の事業者等への支援）、第 13 条（苦情の処理のあっせん等）が規定する事項について、これを実施する努力義務を負う。

一方、11 条は、地方公共団体が保有する個人情報の保護について、適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を定めると共に、その設立に係わる地方独立行政法人についても、その保有する個人情報の保護について適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を規定したものである。

総務省の調査によれば、平成 14 年 4 月の時点で、全国の都道府県および市町村で個人情報の保護に関する条例、規則、規程等を定め何らかの形で個人情報保護対策を講じているものは、全体の 8 割にあたる 2633 団体であった<sup>15</sup>。その後、平成 17 年 4 月 1 日時

<sup>15</sup> 総務省「個人情報の保護に関する条例の制定状況（平成 14 年 4 月 1 日現在）。  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020903\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020903_1.html)

点においては個人情報の保護に関する条例を定めていない団体は全国で48市町村にまで減少し<sup>16</sup>、現時点では都道府県と市町村のすべてが個人情報保護条例を制定している。

ところで個人情報保護法5条は地方公共団体について「責務を有する」と規定しているが、地方公共団体が本条の規定に违背して必要な施策を制定・実施しなかった場合についての規定を欠く。また、「個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策」の具体的内容についても明示的ではない。他方、11条は1項に地方公共団体等が保有する個人情報の保護に関する規定を置き、地方公共団体は「保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」と定めているが、条例や規程等の制定を明文で要求しているわけではない。総務省は、平成15年6月16日付で各都道府県、政令指定市に対して事務連絡「地方公共団体における個人情報保護対策について」<sup>17</sup>を送付し、個人情報保護条例未制定自治体には制定を求めると同時に、既に制定している自治体には見直しを行うよう求めているが、個人情報保護法ではその懈怠に対して制裁措置は特に定められていない。このため、特に個人情報保護条例を制定する法的義務が存在するのかが問題となる。

宇賀克也教授は、「国が保有する個人情報については、行政機関個人情報保護法という法律で規定されていることをふまえると、地方公共団体が保有する個人情報については、規則・要綱ではなく、条例という形式によるべきである」とする<sup>18</sup>。夏井高人教授も条例制定義務があるとする立場であり、「各地方公共団体は、その守備範囲の中にある個人情報について適正な取扱いを実現するための条例を制定すべき義務がある。したがって、合理的な理由なく、相当の期間を経過したにもかかわらず必要な条例が何ら制定されない場合には、立法不作為の違法の一種として、当該地方公共団体について何らかの法的責任が発生し得る」としている。また、自治体が小規模であったり財政状況が厳しく予算が不足したりしていることに起因して個人情報保護条例が未制定のままになっている場合についても、「当該地方公共団体の予算や立法能力の不足などが『合理的な理由』にならないことは当然のことである。」と指摘する<sup>19</sup>。地方公共団体が個人情報保護条例の制定義務を負うという点については、学説はほぼ一致しているといつてよい。

しかし、このように地方公共団体が個人情報保護条例の制定義務を負うとすれば、それぞれの地方公共団体は、その沿革や社会経済的事情にかんがみ、個人情報保護法の範囲内で独自に条例を制定することになる。個人情報保護法では、本条にみられるように地方公共団体が保有する個人情報については、それぞれの地方公共団体が適正な取扱いが確保されるように必要な取扱いを行うこととしており、各地方公共団体の自治を尊重しているから、実際に制定されている各条例では、個人情報の定義(特に他の情報との照合による個人の特定について)、保護する個人情報の範囲(死者の個人情報も含むか)、個人情報の開示や利用停止の手續等について、相当程度の規定の相違が生まれている。さらに、特別地方公共団体の中には、後述するように個人情報保護条例を制定していないものが相当数みられる。総務省は、平成17年度末までにすべての都道府県・市区町村が

<sup>16</sup> 総務省「地方公共団体における個人情報保護条例の制定状況等(平成17年4月1日現在)」。

[http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050422\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050422_1.html)

<sup>17</sup> 平成15年6月16日総行情第91号各都道府県知事・各政令指定都市長あて総務省政策統括官通知。

[http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/030710\\_1\\_9.pdf](http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/030710_1_9.pdf)

<sup>18</sup> 宇賀、前注8、74頁。

<sup>19</sup> 夏井高人「個人情報保護条例」判例自治266号(2005年)117頁。

条例を制定したとしているが、個人情報保護条例の現状について調査した項目を含む「地方自治情報管理概要」<sup>20</sup>も都道府県、市町村だけを対象としているため、特別地方公共団体の状況は不明であり、特別地方公共団体の個人情報保護条例の制定状況を把握することは難しい。

## 2.2 背景と萌芽

個人情報保護条例 2000 個問題の背景には、情報公開や個人情報保護の領域においては、自治体における取組みが国の施策よりも先行していたため、国の法律よりも早く条例が制定され、内容も先進的であったことがある。

昭和 59 年、全国の自治体に先駆けて個人情報保護条例を福岡県春日市が定めた<sup>21</sup>。翌年には、政令指定都市の中で初めて神奈川県川崎市が個人情報保護条例を定めた。

自治体が当時、個人情報の保護に乗り出した背景には、1980 年代のオフィス・オートメーション(OA)化の潮流がある。自治体においても住民票に関する事務等の電算処理が本格的に導入され、人の通常の知覚では認識しえない電磁的記録によって個人情報を処理することについての危惧が生まれるようになった。実際に、いわゆる反合理化闘争とからみあいながらも、電算化(OA 化)反対の動きもみられた<sup>22</sup>。

これに対して国の場合には、昭和 63 年によく行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律が制定されるが、この法律は課題の多いものであった。その一例はマニュアル情報が対象外とされたことであり<sup>23</sup>、衆参両議院における内閣委員会の附帯決議においてマニュアル情報も対象とすることを検討するように促されている<sup>24</sup>。

しかし、このような自治体における個人情報の保護に関する取組に大きな変革を迫ることになったのが、住民基本台帳ネットワークシステムの稼働に伴う影響である<sup>25</sup>。

住民基本台帳ネットワークシステムとは、居住関係を公証する住民基本台帳のネットワーク化を図り、氏名・生年月日・性別・住所の 4 情報と住民票コード等により、全国共通の本人確認を可能とするシステムである<sup>26</sup>。住民基本台帳ネットワークシステムは総合行政ネ

<sup>20</sup> 総務省「地方自治情報管理概要(平成 24 年 4 月 1 日現在)」  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01gyousei07\\_02000010.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyousei07_02000010.html)

<sup>21</sup> 制定の経緯については、春日市個人情報保護審議会専門研究会編『知る権利・知られたい権利—春日市情報二条例の回顧と展望』(信山社、1996 年)、「春日市で総合的な個人情報保護条例(マスコミの焦点)」新聞研究 398 号(1984 年)100 頁以下、勢一智子「情報公開・個人情報保護条例における開示請求制度の現状と課題」西南学院法学 42 巻 1・2 号(2009 年)23 頁以下参照。その後、平成 18 年に条例は全部改正されている。

<sup>22</sup> これらの動きに関しては、さしあたり津川敬「自治体 OA 化の裏側で」『労働経済旬報』1281 号(1984 年)16 頁以下、清水知久「条例では人権は守れない：練馬区における住民基本台帳の電算化反対運動の記録」『月刊自治研』20 巻 1 号(1978 年)47 頁以下、野中貞亮「電算機利用とプライバシー保護：電算機のほうがきびしく保護できる」『都市問題研究』35 巻 1 号(1983 年)59 頁以下などを参照。

<sup>23</sup> マニュアル情報を対象外とした理由について、高鳥修・総務庁長官(当時)は、「手作業によるものにつきましては、そもそも、この場でも何回か御答弁を申し上げましたが、日本の官僚組織というのは非常に縦割り行政であるということをしぼしば指摘されておりますように、それぞれの官庁が持っております、あるいはそれぞれの部局において持っております情報というものは、その部局限りで保存をされておまして、守秘義務等も課されております。したがって、横に流出をするというおそれあるいは目的外に利用されるというおそれは比較的少ないというのが日本の特徴でございます。とりわけ手作業による情報につきましては、そうしたことで今の個人情報が流用されるおそれは余りないのではないかと、このように判断をしておることが一つであります。」と答弁している。第 113 国会衆議院内閣委員会第 11 号(昭和 63 年 11 月 8 日)。

<sup>24</sup> 「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律案に対する附帯決議」(昭和 63 年 11 月 8 日衆議院内閣委員会・昭和 63 年 12 月 8 日参議院内閣委員会)

政府は、行政機関における情報化の進展にかんがみ、電子計算機処理に係る個人情報の保護の一層の充実を図るため、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一 総務庁は、高度情報化の進展に伴う OA 機器の多様化、性能向上、急速な普及に対応して、適宜に電子計算機処理の範囲について見直しを行うこと。また、マニュアル処理に係る個人情報の保護についても別途検討すること。(以下、略)

<sup>25</sup> 岡村久道『新法解説個人情報保護法入門』(商事法務、2003 年)63 頁以下。

<sup>26</sup> <http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/>

ットワーク(LG-WAN)<sup>27</sup>上で稼働するシステムであり、LG-WANが府省間ネットワークである霞が関WAN<sup>28</sup>との相互接続により国の機関との情報交換を行うものであるため、住民基本台帳ネットワークシステム上の住民の個人情報は結局全自治体のもとなり、住民基本台帳における本人確認情報が国の事務の本人確認にも利用されることになる。

このため、本人確認情報の安全性や地方公共団体における個人情報保護対策があらためて問われることになったのである。住民基本台帳ネットワークシステムが憲法の保障するプライバシー権の侵害にあたるかどうかを争う一連のいわゆる住基ネット離脱訴訟が各地で提起されたことは、記憶に新しい<sup>29</sup>。

また、財政再建・行政改革が求められた結果、自治体においても人材派遣、業務代行・外注などの業務のアウトソーシング化が進んだ<sup>30</sup>。その過程で、業務を民間業者に委託したところ大量に住民の個人情報が流出したという事例が発生した。自治体の保有する住民の個人情報が流出した例として有名であるのは、平成10年に発生した京都府宇治市の事案である。宇治市の事例は、住民基本台帳データ約22万件が漏洩するという深刻なもので、訴訟の過程で、住民記録が185,800件、外国人登録関係が3,297件、法人関係が28,520件で合計217,617件の漏洩が確認された<sup>31</sup>。漏洩の経緯は、市が乳幼児検診システムを開発するために開発業務を民間業者に委託したところ、民間業者が業務の再委託を行い、再委託先のアルバイト従業員がデータを光磁気ディスク(MO)にコピーし自宅に持ち帰って、名簿業者に販売し、さらに名簿業者が他へ転売したというものである<sup>32</sup>。

その後も、行政改革の潮流や自治体財政の厳しい状況からみて、自治体業務のアウト

<sup>27</sup> 政府は、「e-Japan重点計画」(平成13年3月29日IT戦略本部決定)において、「すべての地方公共団体を相互に接続する総合行政ネットワークシステムについて、平成13(2001)年度までに都道府県・政令指定都市、平成15(2003)年度までにすべての市区町村における接続を要請する。また、当該ネットワークと霞が関WANとの接続を平成14年(2002年)年度から実施する。」と決定した。これを受けて、総合行政ネットワーク(LG-WAN = Local Government Wide Area Network)が整備されたものである。LG-WANは、地方公共団体を相互に接続する行政専用のネットワークによって地方公共団体の組織内ネットワークを相互に接続し、高度情報流通を可能とする通信ネットワークであり、地方公共団体相互のコミュニケーションの円滑化、情報の共有による情報の高度利用を図ることが目的とされている。さらに、霞が関WANとの接続による国の各府省との間の情報交換が2002年4月から実施された。LG-WANの構築の経緯については、自治大臣官房情報政策室「総合行政ネットワーク構築に関する調査研究 最終報告書」(平成12年)を参照。また、LG-WANのネットワーク構成、組織構成、外部ネットワークとの接続、セキュリティの方針、整備及び管理については、「総合行政ネットワーク要綱」に定められている。

<sup>28</sup> 霞が関WANとは、各省庁の庁舎内ネットワーク(LAN = Local Area Network)を結ぶ省庁間ネットワーク(Wide Area Network)のことで、「行政情報化推進基本計画」(平成6年12月25日閣議決定)に基づいて整備された。省庁間の情報共有やコミュニケーションの円滑化を目的とし、電子メールや電子文書交換システム、法令・白書データベース、省庁間をまたがった情報検索システム等を内容とする。平成9(1997)年1月から運用が開始され、平成13(2001)年1月時点での利用機関は、内閣府、宮内庁、警察庁、防衛庁、金融庁、総務省、総務省行政管理局行政情報システム企画課情報システム管理室、公正取引委員会、法務省、外務省、財務省、財務省関東財務局(財務局ネットワーク)、財務省印刷局、国税庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、特許庁、国土交通省、環境省、内閣総務官室、内閣法制局、人事院、会計検査院、国立国会図書館(支部図書館ネットワーク)、日本労働研究機構、国家公務員共済組合連合会の28機関であった。

<sup>29</sup> 住民基本台帳ネットワークをめぐる訴訟の動向を概観するものとして、さしあたり総務省自治行政局市町村課「住民基本台帳ネットワークシステム差し止め等訴訟に関する状況について」住民行政の窓295巻(2006年)25頁以下、牧田潤一郎「住民基本台帳ネットワークによる人格権侵害を理由とする損害賠償請求(平成16.2.27大阪地判)」法律時報78巻8号(2006年)96頁以下、右崎正博「自己情報コントロール権の侵害を理由とする住基ネット差止請求—住基ネット差止等請求訴訟金沢地裁判決(平成17.5.30金沢地判)」法律時報78巻8号(2006年)98頁以下、島田茂「住民基本台帳ネットワークシステムの法的諸問題」甲南法学46巻4号(2006年)1頁以下、近藤敦「住基ネット離脱希望者に対するプライバシー侵害(平成17.5.30金沢地判)法学セミナー50巻11号(2005年)116頁以下、右崎正博「住基ネットを違憲とした金沢地裁判決の意義」法学セミナー50巻10号(2005年)60頁以下、岡村久道「住基ネット関連判例の研究(上)(下)」NBL814号(2005年)12頁以下・816号(2005年)26頁以下を参照。

<sup>30</sup> 自治体における業務のアウトソーシング化については、さしあたり今井照「自治体のアウトソーシング」(学陽書房、2006年)、島田達己編「自治体のアウトソーシング戦略」(ぎょうせい、2000年)、大林勇人「電子自治体の推進における共同アウトソーシングという選択肢」行政&ADP42巻9号(2006年)10頁以下などを参照。

<sup>31</sup> 住民関係では、個人連番の住民番号、住所、氏名、性別、生年月日、転入日、転出先、世帯主名、世帯主との続柄等が漏洩した情報の中に含まれていた。

<sup>32</sup> 宇治市の事例では、住民が国家賠償法1条または民法715条に基づく損害賠償の支払いを求める訴訟を宇治市に対して提起し、1審(京都地判13・2・23、判例地方自治265号10頁)、2審(大阪高判13・12・25、判例地方自治265号11頁、サイバー法判例解説190頁)においていずれも市の使用者責任が認められて住民側が勝訴し、最高裁が宇治市の上告を不受理したことから確定した(最決平14・7・11、判例地方自治256号10頁)。本件では、原告に対しては1人あたり約1万円(このほか弁護士費用として約5,000円)の損害賠償が認められており、個人情報保護法施行前の事件であるが、個人情報を漏洩された個人に対する賠償額が確定した判決として、以降の賠償請求のモデルとなっている事例である。

ソーシング化は避けられず<sup>33</sup>、中小の自治体においては事務処理の共同処理も始まった。アウトソーシングの導入にあたっては、個人情報の漏洩や目的外利用を防ぎ、個人情報の保護を徹底することが大きな課題となった<sup>34</sup>。しかし、実際にはアウトソーシングの実施と個人情報保護に関する対策とが対応していなかったり、アウトソーシングを全面的に実施していながらも個人情報保護条例の制定・改正が行われていない自治体が存在したりしていた<sup>35</sup>。

ところで、個人情報保護法制 2000 個問題は、この時代にすでにその萌芽がみられる。

国がまだマニュアル情報を対象外とした行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律しか制定していなかった当時、自治体の中には、マニュアル情報も適用対象とするなど、国の法律よりも個人情報の保護を強化した内容をもつ条例を持つものが存在した。換言すれば、国の法律よりも上乗せをした内容をもつ条例が、当時すでに存在していたのである。このため、当時においても、国の法と条例との関係が問題となっていた。

この問題について、担当国務大臣である総務庁長官(当時)は、自治体による独自の内容による規制を否定するものではない旨を、衆議院内閣委員会における審議で次のように答弁している<sup>36</sup>。

#### ○広瀬委員

(中略)次に、地方公共団体に対しての規定がございますが、「地方公共団体は、」云々「国の施策に留意しつつ、」「必要な施策を策定し、及びこれを実施する」途中飛ばして読みましたけれども、そういうことになっておりますが、地方公共団体では、都道府県ではまだこの種の条例なりを持っているところはない。市町村段階で四百三十四ですか、そういうものがある。冒頭申し上げましたように、せつかくの重要な法案ではあるけれども骨抜き、それから不十分な点があるということを私どもは指摘したわけですが、この個人情報保護法をさらに上回る立派な条例をつくっている市の条例なんかもあるわけですね。今度これを出したのだからこれに右へ倣えしろというようなことは、憲法上もはっきり地方公共団体は住民自治の原則というのが働いておるわけでありますから、その人たちが中心になってつくった条例をこれに何でもかんでも右へ倣えしろ、そういうような関係ではありませんね。

#### ○高鳥国務大臣

この法案の検討段階におきまして、地方自治団体につきましてもこの法案の中で一括して規制を考えるべきであるという意見もなかったわけではございません。しかし、私どもといたしましては、地方自治団体はそれぞれ独自の判断に基づいて対処をしていただくことが至当であろうというふうに考えまして、対象にしておらないわけであります。また、私どもはこの法案におきまして、地方自治団体においても当然のことながら個人情報の保護についてははしかるべき対処はなされるべきであるということで、その

<sup>33</sup> 原田 久「アウトソーシングの組織間管理」地方財務 614 号(2005 年)2 頁以下などを参照。

<sup>34</sup> 自治体の IT アウトソーシングと個人情報保護対策の実態を調査したものと、富士通総研経済研究所「自治体の IT アウトソーシングと個人情報保護対策に関するアンケート調査報告書」(2005 年)がある。  
<http://jp.fujitsu.com/group/fri/downloads/report/questionnaire/200506.pdf>

<sup>35</sup> 瀧口樹良「自治体の IT アウトソーシングと個人情報保護に関する課題と方策」富士通総研研究レポート 234 号(2005 年)12 頁以下。

<sup>36</sup> 衆議院内閣委員会、前注 23。

促進ということを考えて規定はいたしておりますが、進んだという表現が適当かどうかわかりませんが、地方自治団体におきまして、それぞれの独自のお考えに基づいて、この法律とは必ずしも内容において一致しないいろいろな規定を盛り込んだところがございます。それらにつきまして、私どもがこの法律に右へ倣えして制定してもらわなければいけないなどということを全く考えておるわけではございませんので、独自の御判断に基づいて適切な対処がなされるべきであるというふうに考えております。

注目すべきであるのは、「この法案の検討段階におきまして、地方自治団体につきましてもこの法案の中で一括して規制を考えるべきであるという意見もなかったわけでは」ないが、結果的には「独自の御判断に基づいて適切な対処がなされるべき」という結論に至ったということである。

この時点においては、国の法律の内容が不十分であることは、前述の附帯決議が示すように広く認識されていた。それゆえに、地方公共団体が「進んだという表現が適当かどうかわかりませんが、地方自治団体におきまして、それぞれの独自のお考え」を国の法律に上乘せすることには、問題はないものと判断されていたのである。したがって、この時点では自治体独自の個人情報保護条例と、旧・行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律との関係は、大きな問題にはならなかったのである。

しかし実際には、この時代からも自治体による民間事業者による規制については、その是非が問題となっていた。前述したように福岡県春日市が昭和 59 年に全国初の個人情報保護条例を制定した際、この点が問題となり、条例による民間事業者の規制には限界があることから、民間部門については責務規定にとどめられている。

翌昭和 60 年に川崎市が個人情報保護条例を制定した際にも、民間事業者への規制をめぐって検討された結果、結局個人情報保護委員という一種のオンブズマンを置き、民間部門をチェックすることとされた。個人情報保護委員は、民間事業者の個人情報の取扱いについて苦情の申し出があった場合、「実施機関、事業者等に対し、個人情報の保護に関し是正その他必要な措置をとるよう勧告することができる。」とされている。

都道府県で初めて個人情報保護条例を制定した神奈川県の場合においても、条例の効力の限界について議論が行われた結果、任意の登録制をとることになった。民間事業者の規制よりも、民間事業者における個人情報保護の意識啓発を重視したものであり、不適正な取扱いがある場合には立入調査の協力要請ができるようにして、それが拒否された場合にはその旨を公表するという規定が置かれた。その後、神奈川県に登録制度はその役割を終えたとして、平成 26 年度 10 月 1 日をもって廃止されることとなっている<sup>37</sup>。

このような民間事業者に対する個人情報保護法による上乘せ規制について、個人情報保護法の制定過程においては、どのように認識されていたのであろうか。

平成 12 年 1 月、政府は高度情報通信社会推進本部決定「我が国における個人情報保護システムの確立について」(平成 11 年)<sup>38</sup>に基づき、「わが国における個人情報保護システムの中核となる基本的な法制の確立に向けた法制的な観点からの専門的な検討を行う」組織として、高度情報通信社会推進本部の下に個人情報保護法制化専門委員会を設

<sup>37</sup> <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f162/p755143.html> 廃止にいたる経緯については、神奈川県情報公開・個人情報保護審議会の会議記録を参照。<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f7314/>

<sup>38</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/991216kettei.html>

置した。専門委員会においては、高度情報通信社会の発展にともない個人情報を含む的に保護するための法制の検討が進められ、平成12年10月に「個人情報保護基本法制に関する大綱(以下、「大綱」と略。)」<sup>39</sup>が公表された。

第8回個人情報法制化専門家委員会において、堀部政男教授は、これらの自治体における民間事業者への規制について概括する発言を行っている。堀部教授によれば、春日市の条例制定の際にはOECDの理事会勧告などをかなり検討したものの、民間について条例でどこまで規制が可能かということについては限界があることから、民間事業者については規制対象をゆるめたこと、神奈川県の場合には100万以上の事業者があると想像されるため神奈川県のような方法を取ることは無理で、責務規定、意識啓発の規定などを置くにとどめたという。

結局、大綱においては、自治体が保有する個人情報について、「地方公共団体が保有する個人情報については、その自主性・自律性を尊重して、本基本法制の趣旨にのっとり、条例が整備されていない地方公共団体においては速やかにその制定に努めるとともに、既に制定済みの地方公共団体においても、一層の充実を図る観点から現行条例の必要な見直しに努める必要がある。」として、条例未制定団体に対する制定をうながすと同時に、すでに条例を制定していた自治体に対しても内容の見直しを求めることになった。

また、自治体は「多種多様な事業者に係る案件に対応でき、また、地域住民にとっても、直接接する機会の多い地方公共団体に苦情を相談することが簡便と考えられることから」、「事業者と住民との間の個人情報の取扱いに関して生じた苦情に関し、的確な情報の提供や助言、処理のあっせん等に努めることとする。」として、もっぱら苦情処理業務を自治体に担わせることを想定した。国は個人情報保護法制を定め民間事業者に対する規制をおこなうが、民間事業者の個人情報の管理運用に関する苦情の処理は、当該の民間事業者と地方公共団体に行わせるというスキームが大綱において示された。その背景にあるのは、区域内の事業者に対して「地方公共団体は住民に身近な行政主体として、その区域内に所在する事業者及び住民の実情に応じた支援等の施策の実施に努めることが望まれる。」という考え方である。

このような経緯により、民間事業者の保有する個人情報の保護に関して、地方公共団体の責務は、主として民間事業者および住民を支援することにあると想定していたが<sup>40</sup>、独自に規制することを明文で排除するものではなく、その具体的な内容は各自治体に委ねるとされたのである。

個人情報保護に関する民間事業者に対する条例の上乗せについて、大綱の公表時においては、民間事業者に対して自治体が国の個人情報保護法の規定以上に個人情報保護条例により規制を加えることはさしつかえないものと解された。たとえば松井茂記教授は、「個人情報保護基本法は、そこに示された基本原則にそって、必要な場合にはそこに示された基準を超えて規制を加えることを排除していない。それゆえ、地方公共団体がその条例制定権に基づいてその区域内の事業者やその区域内で行われる事業者の活動に対し、個人情報保護基本法以上の法的規制を加えることは、それ自体として何ら妨げられないも

<sup>39</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/taikouan/1011taikou.html>

<sup>40</sup> 野村武司「自治体の個人情報保護条例の動態と基本法制」ジュリスト1190号(2000年)93頁。

のと考えられる。」<sup>41</sup>と述べていた。

このように、大綱の公表時点においては、個人情報保護に関する条例において、自治体が個人情報保護条例等において事業者に対する規制の上乗せをすることは、明らかに個人情報保護法その他の法令に違反する内容でないかぎりさしつかえないものとされたと考えられる。

なお、大綱の公表時点において、民間事業者に対する指導、勧告、公表措置等の規制について条例で定めていた自治体は、全体の約 1 割であった<sup>42</sup>。大綱のこのようなスキームにより、自治体は指針の作成・登録制度を設け、民間事業者による自主的規制を指導・奨励する方向に移行することを期待されることになったのである。

## 2.3 個人情報保護法 2000 個問題の展開

地方公共団体が個人情報保護条例の制定義務を法的に負っているかどうかの議論はひとまず措くとして負うとすれば、それぞれの普通地方公共団体は、その沿革や社会経済的事情にかんがみ、個人情報保護法の範囲内で独自に条例を制定することになった。

個人情報保護法では、本条にみられるように地方公共団体が保有する個人情報については、それぞれの地方公共団体が適正な取扱いが確保されるように必要な取扱いを行うこととしており、各地方公共団体の自治を尊重している。

実際に制定されている各条例では、個人情報の定義、保護する個人情報の範囲、個人情報の開示や利用停止の手續等について、詳細に検討していくと、構造や文言に違いがみられることも事実である。そして、一見些末な問題にみえる文言の違いが、思わぬ効果を招くこともある。

たとえば、個人情報については通常は「収集」「利用」「保有」「保管」というような文言が用いられている。しかし神奈川県小田原市の個人情報保護条例では、「実施機関は、次に掲げる事項に関する個人情報を取り扱ってはならない。」という規定を置いていた。このことから、自治体における個人情報の取扱いの禁止の問題として、指導要録中の記述に対する訂正請求をめぐって審査会において取り扱われたという事例がある<sup>43</sup>。

本件では、小田原市において、指導要録中の所見欄に「偏向的正義感が強く、接し方を誤ると」云々という記述があったことについて、「偏向的正義感が強い」と記載された本人から、訂正が求められた。これに対して実施機関が非訂正決定をしたため、異議申し立てに至ったものである。

審査会では、正義感という文言に着目し、そもそも「正義感」は条例が取扱いを禁止している「思想及び信条」に該当するとして、削除することが妥当であるとの答申を行っている。

もし、小田原市の条例において思想及び信条の「取り扱い」ではなく「収集」が禁じられていたとすれば、答申の方向性は別のものになっていたかもしれない。というのも、指導要録中の所見欄における「正義感」云々の記述は、所見を作成した教員（公務員）が収集した個人情報という性質のものとはいいいがたいからである。学校の担任の教員が、生徒の日常の行動等を観察して、当該の生徒は「几帳面である」とか「まじめである」等と指導要録

<sup>41</sup> 松井茂記「個人情報保護基本法とプライバシーの権利」ジュリスト 1190 号(2000 年)49 頁。

<sup>42</sup> 野村、前注 40、93 頁。

<sup>43</sup> 本件に関しては、安藤高行『現代の行政活動と市民：情報公開・地方オンブズマン・センサス法の研究』（法律文化社、2007 年）99-100 頁を参照。

の所見欄に記載することは、個人情報の収集とはいいいがたく、所見作成者による評価の類に属するといえる。このような事例があることから考えると、自治体の独自性に基づく条例内容の相違にも一定の合理性がみとめられるかもしれない。

他方で、個人情報に対する意識については、依然として相当程度に歴史的・文化的な事由に基づく地域差があるのも事実である。また、当該自治体の特殊な事情によって、死者の個人情報の保護に関する規定を追加したりする事例も見られた。

個人情報保護法 2000 個問題は、個人情報が容易に越境できる環境の下で、民間事業者に対する過重な負担を強いるものとなったり、逆に規制を有名無実化したりする恐れをはらんでいる。

また、住民の観点からすると、個人に関する情報はきわめて越境性の高いものであるから、各地方公共団体が保有する個人情報は、当該地方公共団体の住民だけのものとは限らない。条例は、たしかにその制定について住民の意思が反映するという意味で一般的に民主的統制の意義を有する。しかし、A 市によって B 市の住民の個人情報が保有されている場合、A 市の住民の意思を反映して A 市により個人情報法保護条例が制定されたとしても、A 市に個人情報を保有されている B 市の住民にとっては、それは民主的統制という観点からはあまり意味はない。自らの個人情報を、A 市がどの根拠に基づいてどのように取扱うことになるのかを知りうること、そして A 市が根拠法令に違反した場合には法的対応を起こしうることという契機が存在するにとどまる。

そもそも、ある自治体の個人情報保護条例に民間事業者の責務に関する規定があるとき、この規定は当該自治体の区域内に事業所をもつ民間事業者に適用されるのか、それとも当該自治体の住民に係る個人情報を保有する区域外の事業者にも適用されるのかは、かならずしも明らかになっていない。一般に、ある地方公共団体の定める条例の適用範囲は、当該地方公共団体の住民、当該地方公共団体の事業所または当該地方公共団体の住所内とされている。しかし、個人情報は越境性が高いので、もし A 市が、A 市の住民の個人情報について A 市自身が保有するものだけでなく、民間事業者によって保有されるものについても適切に保護しようとする場合には、区域内の事業者だけを規制しても足りないことになる。

A 市の区域内に事業所をもつ民間事業者だけに適用されるとした場合は、民間事業者は事業所の位置する自治体の個人情報保護条例の内容を遵守すれば足りることになるが、ある自治体の住民に係る個人情報を保有する A 市の区域外事業者には A 市の個人情報保護条例が適用されないことになる。たとえば A 市に居住する住民の個人情報を B 市に位置する事業所が保有している場合には、A 市の住民の個人情報は B 市の条例によって保護されるという構造になってしまう。

一方、A 市の住民に係る個人情報を保有する区域外の事業者にも A 市条例が適用されるとすれば、A 市の住民は自己の居住する自治体の条例によって自らの個人情報が保護されることになるから、自治体はその住民の個人情報を当該自治体の個人情報保護条例で保護するという点では、きわめて明快となる。しかし、民間企業等にとっては、保有する個人情報について当該個人の居住地によってまちまちな義務規定が課されることになり、条例の適用について厳密を期するためには、当該個人の居住地移転の状況まで把握しなければならないことになる。そうしなければ当該個人に適用される条例の内容を把握することができないからである。

もとより個人情報取扱事業者には、「個人データを正確かつ最新の内容に保つよう努めなければならない。」という義務が課せられているが(個人情報保護に関する法律 19 条)、この規定には「利用目的の達成に必要な範囲内において」という条件が付されている。数万件単位の個人情報を保有する民間事業者にとって、個人の転出・転入の状況までを「正確かつ最新の内容に保つ」ことは、現実的にはほとんど不可能であろう。

このような錯綜は、夏井高人教授が指摘するように「行政組織としての自治体の守備範囲が比較的明確であるにもかかわらず、個人情報それ自体はそれを保有する組織の別とは無関係に横断的に存在していることから生ずる」<sup>44</sup>のである。にもかかわらず、横断的に存在する個人情報の保護について、その責任権限の範囲を明らかにしないままに個人情報保護法制が自治体の役割を定めてしまったところに問題があったといえよう。また、松井教授は「どうもそもそも政府と事業者を包括して個人情報保護法を制定するという、中間報告以来踏襲されてきた基本的なアプローチそのものに無理があるかもしれない。」<sup>45</sup>とするが、自治体の個人情報保護条例における民間事業者規制をめぐる錯綜は、まさにその無理を明らかにしている好例といえよう。

また、前述したように、特に住民基本台帳上の個人情報についてはコンピュータ・ネットワークにより全国的に結合されているから、自治体独自の対応を行う範囲はかなり限定されている。また、「市民の立場からすれば、国と自治体の制度が異なる原理・原則のもとで運用されるより、同一の基準で運用されるほうが分かりやすい。また、行政機関がその業務を行うのに必要な個人情報の取扱いについて妥当する原理・原則に関して、国と自治体の間に基本的な差異を設ける合理的な理由も見当たらない。」<sup>46</sup>というような指摘も存在しており、この指摘はおそらく個人情報の取扱いに関する自治体間の差異についてもあてはまる。

## 2.4 区域内の事業者及び住民への支援と 2000 個問題

個人情報保護法 12 条は、「地方公共団体は、個人情報の適正な取扱いを確保するため、その区域内の事業者及び住民に対する支援に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と定める。

前述したように、民間事業者の保有する個人情報の保護に関して、地方公共団体の責務は、主として民間事業者および住民を支援することにあると想定されていたと思われる。

個人情報保護法 8 条、9 条等に定める国の義務が「講ずるものとする」とされているのに対して、11 条、12 条及び 13 条が定める自治体の義務については、「努めなければならない」として努力義務にとどめられている。これについては、地方自治を尊重するためとして理解するのが一般的である<sup>47</sup>。

個人情報保護法 12 条は、個人情報の適切な取扱いを確保するため、地方公共団体の区域内の事業者及び住民に対して地方公共団体が必要な支援措置を講ずることを努力義務として規定している。しかし、個人情報保護法では「必要な支援措置」とは何かについての明文規定を欠く。また事業者と本人との間に生じた苦情の処理については、13 条に

<sup>44</sup> 夏井、前注 19、116 頁。

<sup>45</sup> 松井、前注 41、49 頁。

<sup>46</sup> 島田 茂「行政機関個人情報保護法の制定と条例の改正」甲南法学 46 巻 3 号(2005 年)122 頁。

<sup>47</sup> 宇賀、前注 8、76 頁。

において苦情の処理のあっせんその他必要な措置を講ずる努力義務が定められているから、ここでは苦情処理のあっせん以外の支援措置が求められていることになる。

支援措置の内容については、一般的には事業者向けの指針の策定や関係法令の内容の周知が挙げられ、周知を図るためのパンフレットの配付、事業者に対するガイドラインの作成と講習、認定個人情報保護団体に関する情報提供等が念頭に置かれているとされる。

しかし、支援措置が地方公共団体において制度化されるべきかどうかについて学説は一定していない。

「大綱においては(中略)『支援等の施策』という表現が使用されていたのに対して、本条においては『支援に必要な措置』という表現になっている。これは、アドホックな情報提供のように、制度化された施策とはいえないようなものも含まれることを明確にするためである」<sup>48</sup>というように、地方公共団体に義務として課されているのは支援そのものではなく、支援に必要な措置であると解する説があるのに対して、「単に国の関連機関が用意した個人情報保護法の周知徹底用のパンフレット類を自治体住民や自治体内に所在する事業者等に配布するような支援策や関連事業者等も含めた講習会の実施などだけではなく、それぞれの実情に応じた積極的かつ具体的な支援策を企画・立案し実施することが期待されている」<sup>49</sup>として、具体的な支援措置を講ずることが努力義務として課されているという説もある。

しかし、法の内容を周知するためのパンフレット類の配付や講習だけにとどまらず、「積極的かつ具体的な支援策を企画・立案し実施する」とすれば、それは区域内において個人情報を保有する事業者等に対して、それぞれの区域の特性に応じた指導を行うことが必要であり、場合によって条例により規制にまで踏み込まざるを得なくなる。そうしなければ、個人情報の適切な取扱いを「確保」することはできない恐れがあるからである。

このため、事業者に対して保有する個人情報に関する登録を求めるなど、個人情報保護法が定める個人情報取扱事業者の義務等に含まれない独自の措置を、地方公共団体が法律に上乗せして民間事業者等に対して求めるという自体が生じうることになる。したがって、ここでも団体ごとに民間事業者の取り扱う個人情報に関する保護内容が異なってくるという 2000 個問題が出現するのである。

## 2.5 苦情の処理のあっせんと 2000 個問題

個人情報保護法 13 条は、個人情報の適正な取扱いを確保するため、個人情報の取扱いをめぐって事業者と本人との間に生じた苦情が適切かつ迅速に処理されるように、地方公共団体が苦情のあっせんその他の必要な措置を講ずることを努力義務として定めたものである。

個人情報の取扱いについての苦情としては、個人情報を無断で収集された、個人情報の開示や利用停止、訂正等を事業者に求めたにもかかわらず事業者がそれに応じない、個人情報がインターネット上に漏えいしているのに事業者がそれを漫然と放置している、など

<sup>48</sup> 宇賀、前注 8、77 頁。

<sup>49</sup> 夏井高人・新保史生『個人情報保護条例と自治体の責務』(ぎょうせい、2007 年)92 頁。

が例として考えられる。

なお、本条では都道府県と市町村との役割の分担については特に定めていない。これについては、「苦情処理体制の整備について、都道府県と市町村との役割分担を明確にしているものとして、消費者保護基本法 15 条参照）、消費者センターの機能、個人情報審議会などの役割を考えた場合、都道府県に頼らざるを得ない実態があることを考慮したものであるという見方もできよう」<sup>50</sup>という指摘がある。

地方公共団体に対して苦情処理のあっせんの役割を果たすように求めたのは、2000 年 10 月に公開された「個人情報保護基本法制に関する大綱」<sup>51</sup>であるが、現時点で考えてみると、自治体が「多種多様な事業者に係る案件に対応でき、また、地域住民にとっても、直接接する機会」が多いからといって、このような苦情処理のあっせんの役割を自治体に担わせることとしたのは適当であったかという疑念が生ずる。というのは、個人情報保護に関係する事業者はまさに「多種多様」であって、実質的には国内で提供されているサービスに関する個人情報の取扱いが問題になっているにもかかわらず、形式的には当該サービスが海外事業者によって運営されているために国内法が適用されないケースや、国内法が適用されるのかどうか判然としないケースなども多いと考えられるからである。このような多種多様な事業者に関係する苦情に関して、専門的な知識を有する職員を置くことが難しい小規模な地方公共団体が適切に対応することができるのかどうかは、疑問であるといわざるを得ない。事業者等が保有する個人情報の取扱いについての苦情を的確に処理するには、地方公共団体が保有する個人情報の取扱いとは異なり、多様な領域における省庁のガイドラインや、民間部門の個人情報保護に関する判例等の動向についても広く知悉している必要があるからである。しかし、「あっせんする以上、担当職員には、法律の条文理解はもちろん、民・民の間における紛争のあり方も理解し、トラブル解決の筋道を付ける能力が求められます。自治体はそうした職員を養成する必要があるはずですが、まだまだ態勢が整っていないところも少なくないのではないのでしょうか。」<sup>52</sup>というのが実態であろう。

なお消費者庁では、全国の地方公共団体（都道府県及び市町村）が設置している民間事業者の個人情報の取扱いに関する消費者のための苦情相談窓口の一覧表を、ホームページで公開している<sup>53</sup>。これをみると、まさに 13 条の規定による対応の状況は、地方公共団体によってまちまちであり、2000 個問題の典型的な例になっていることがわかる。

地方公共団体の苦情相談窓口は、①法令・条例に関する事項であるということから総務課（文書法制係）等に置かれている場合、③情報公開・個人情報保護の担当部署に置かれている場合、③消費者保護の一環であるということから消費者センター等の消費者保護・相談の部署に置かれている場合、④住民からの声を聞くという観点から広報広聴（広報公聴）部署に置かれている場合、⑤その他に大別される。

このような違いは、各地方公共団体において、個人情報保護という事務をどのように位置づけるかという基本的な姿勢の相違から来ているものと思われる。文書管理、法制という伝統的な事務分担の枠組みで処理しようとする自治体と、消費者保護という観点を重視し

<sup>50</sup> 藤原静雄『逐条個人情報保護法』（弘文堂、2003 年）64 頁。

<sup>51</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/taikouan/1011taikou.html>

<sup>52</sup> 藤谷護人「自治体に求められる個人情報保護をめぐるトラブル処理能力」（2005 年）  
<http://www.nikkeibp.co.jp/archives/362/362009.html>

<sup>53</sup> <http://www.caa.go.jp/planning/kojin/kujyomadoguchi.html>

てワンストップサービスを提供しようとする自治体とでは、自ずと部署も異なってくるが、一般的には規模の大きい自治体では②、③の類型が多く、小規模自治体では①が多いようである。珍しい例としては、福岡県大川市ではインテリア課が窓口となっている。

さらに問題であるのは、特定の地域においては、13条の規定による苦情相談窓口が設置されていない団体が存在するとみられることである。具体的には沖縄県がそれに該当する。消費者庁のホームページでは、個人情報相談窓口を都道府県別に公開しているが、沖縄県については、県の相談窓口は明記されているものの、「市町村は調整中」とされている<sup>54</sup>。

個人情報相談窓口を設置することが、近隣の地方公共団体との協議や調整を要したり、巨額の費用を必要とするために本格的な財政的措置を行ったりする必要があるほどのきわめて実施が困難な事務であるとは考えにくいから、なぜ沖縄県内にかぎって市町村は「調整」する必要があるのか、理解に苦しむ。おそらく苦情相談窓口が設置されていない団体が存在する、または苦情相談窓口の情報が消費者庁に提供されないためにこのような表現になっているものと想像されるが、苦情相談窓口が設置されていない団体が存在するとすれば、沖縄県の市町村の住民だけが、個人情報保護法 13条に基づく苦情処理のあっせんについて適切な窓口で相談することができない状態に置かれることになる。

なお、本条における苦情は、事業者と本人との間で生じた個別具体的な苦情が念頭に置かれている。地方公共団体が保有する個人情報の保護に関する苦情や、地方公共団体の個人情報保護施策に対する苦情は、本条でいう苦情には含まれない。それらの苦情に関する処理は、個人情報保護法 11条が定める「個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置」に含まれると理解するのが一般的である<sup>55</sup>。

なお、個人情報保護法 9条では、国は「個人情報の取扱いに関し事業者と本人との間に生じた苦情の適切かつ迅速な処理を図るために必要な措置を講ずる」ことを義務づけられている。これに対して本条では、地方公共団体に対して「苦情の処理のあっせんその他必要な措置を講ずる」努力義務を課している。義務と努力義務という相違のほか、地方公共団体に努力義務として課されているのは、国に義務づけられている苦情の処理そのものではなく、そのあっせんであるという違いがある。

このあっせんについては、「住民等から寄せられた苦情等の情報を関連事業者、認定個人情報保護団体、国民生活センター、主務大臣等に提供し、その処理を促すことをいう」<sup>56</sup>、「住民等から地方公共団体に寄せられた苦情を当該事業者、認定個人情報保護団体、主務大臣等に提供することにより、当該苦情が関係者によって解決されるよう促す行為をいう」<sup>57</sup>などとして理解されており、「地方公共団体自身が、その消費者センター等において、当該苦情を直接に処理することは含まない」<sup>58</sup>、「地方公共団体がその権能を超えて当該苦情を直接に処理するような事務まで含むものではない」<sup>59</sup>とされている。また「その他必要な措置」の具体的な例としては、「助言、指導、苦情処理についての情報提供等を指す」<sup>60</sup>とされており、「当該個人情報取扱事業者についてどの主務大臣が所管するの

<sup>54</sup> <http://www.caa.go.jp/planning/kojin/kujyomadoguchi/47okinawa.pdf>

<sup>55</sup> 個人情報保護判例研究会編『判例個人情報保護法』(ぎょうせい、2004年)128頁、宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説(第2版)』(有斐閣、2005年)74頁。

<sup>56</sup> 宇賀、前注8、78頁。

<sup>57</sup> 園部逸夫編『個人情報保護法の解説(改訂版)』(ぎょうせい、2005年)112頁。

<sup>58</sup> 宇賀、前注8、78頁。

<sup>59</sup> 園部編、前注57、112頁。

<sup>60</sup> 園部編、前注57、112頁。

か、関連する認定個人情報保護団体はどれになるのかなどを調べて自治体住民に回答するサービスを提供することとか、地元の弁護士会等と連携して無料相談日を設ける」<sup>61</sup>等が挙げられている。

### 3 指定管理者

#### 3.1 指定管理者制度と個人情報保護

平成 15 年の地方自治法の改正により、公の施設の管理について指定管理者制度が導入され、従来は公の施設の管理については自治体の出資法人または公共的団体への委託だけが認められていたところ、株式会社等の民間事業者も自治体の指定を受けて公の施設の管理等に参入することが可能となり、かつ当該管理者は自治体からの委託ではなく管理そのものを行うこととなった。

株式会社等の民間事業者である指定管理者は、準拠法上は民間事業者として個人情報保護法の適用を受けることになる。このため、民間事業者である指定管理者は、その保有する指定管理業務に係る個人情報について、個人情報保護法と条例のどちらの適用を受けるのかという問題がある。

総務省はこの問題につき、平成 15 年の総務省自治行政局長通知において、この場合は民間事業者であり業務委託ではないにもかかわらず、個人情報保護法ではなく条例が適用されるとしている<sup>62</sup>。その後、指定管理者制度について「地方公共団体において様々な取組がなされる中で、留意すべき点も明らかになってきたこと」を理由として、平成 22 年 12 月 28 日に自治行政局長名で各都道府県知事・各指定都市市長・各都道府県議会議長・各指定都市議会議長宛に「指定管理者制度の運用について」を地方自治法第 252 条の 17 の 5 に基づく助言として発出した<sup>63</sup>。その中には「指定管理者の選定の際に情報管理体制のチェックを行うこと等により、個人情報が適切に保護されるよう配慮すること。」の項目があり、個人情報保護が指定管理者制度の問題点の一つになっていることを表象しているといえる。

しかし、平成 15 年の通知にみられる考え方は、「保有者別セクトラル方式」という個人情報保護法制の原則からみれば、そこから逸脱しているといわざるをえない。株式会社等の民間事業者である指定管理者は、準拠法上は民間事業者として個人情報保護法の適用を受けることとされているのに、指定管理者業務に係る部分だけ、法律よりも条例のほうが優先するというようになってしまうからである。

おそらく総務省の通知は、指定管理者が自治体からの委託ではなく管理そのものを行うこととされており、指定管理者の管理行為における処分は、公の処分とされていることとの整合性を図ろうとしたものであろう。

指定管理者制度は、自治体が指定する管理者に公の施設の管理を委託するものではなく、管理権限自体を委任するものである。このため指定管理者は、自治体から業務を受託するわけではない。指定管理者は、使用許可、利用許可などの行政処分も含めて管理

<sup>61</sup> 夏井・新保、前注 49、93 頁。

<sup>62</sup> 通知平成 15 年 7 月 17 日総行行第 87 号。

<sup>63</sup> 総行経第 38 号。

を行う制度であるとされており、使用許可や利用許可などの許可権限に限っていえば、行政庁たる地位を有する。また公の施設の利用料も、指定管理者自身の収入として収受することができる(地方自治法 244 条の 28 項)。その反面で、公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申立てについては、指定管理者を相手取って民事訴訟を提起するのではなく、自治体の長に対して不服審査請求を行うこととされている(244 条の 4 第 3 項)。

総務省の通知は、このような制度を背景としたものと考えられる。

### 3.2 指定管理者の個人情報の規制の実際

株式会社等の民間事業者が自治体から指定を受けて指定管理者となった場合の自治体の個人情報保護条例上の取り扱いとしては、大別して 2 つのパターンが存在する。

1 つは、個人情報保護条例に特に指定管理者に関する規定がない場合である。もう 1 つは、個人情報保護条例その他の条例の中に、指定管理者を自治体(実施機関)の一部とみなすという規定が存在する場合である。

#### 3.2.1 個人情報保護条例に特に指定管理者に関する規定がない場合

民間事業者が自治体から指定を受けて指定管理者となった場合の個人情報の取扱いについて、特に条例その他に規定がない場合、当該民間事業者が指定管理業務に係わって収集した個人情報は、自治体が保有しているものとみなすことは可能であろうか。

この場合、指定管理者の法的性質が問題となる。指定管理者制度は、自治体が指定する管理者に公の施設の管理を委託するものではなく、管理権限自体を委任するものである。このため指定管理者は、自治体から業務を受託するわけではない。指定管理者は、使用許可、利用許可などの行政処分も含めて管理を行う制度であるとされており、使用許可や利用許可などの許可権限に限っていえば、行政庁たる地位を有する<sup>64</sup>。また公の施設の利用料も、指定管理者自身の収入として収受することができる(地方自治法第 244 条の 2 第 8 項)。その反面で、公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申立てについては、指定管理者を相手取って民事訴訟を提起するのではなく、自治体の長に対して不服審査請求を行うこととされている(244 条の 4 第 3 項)。

このような指定管理者の法的性質にかんがみると、指定管理者は行政庁たる地位を有する場面があること、指定管理者が行った処分については自治体の長に対して不服審査請求を行うものとされていること等からみて、相当程度に公的性質が強いものといえることができるが、他方で指定管理者は管理権限自体を委任されており、利用料も自治体に代わって収受するのではなく指定管理者自身の収入とすることができる点からみれば、指定管理者には自治体からの一定の独立性があることは明らかであり、指定管理者の行う業務を自治体の業務の一部として位置づけることには無理がある。このため、特に条例その他に規定がない場合には、民間事業者が指定管理業務に係わって収集した個人情報に自治体の条例を適用することはできないと解するべきであろう。

また、罰則についても問題がある。

<sup>64</sup> 村田哲夫「指定管理者の許可権限と指定制度の運用」判例地方自治 272 号(2006 年)122 頁以下。

本人の同意のない個人データの第三者提供が行われた場合等について、行政機関個人情報保護法では、行政機関の職員若しくは職員であった者、受託業務に従事している者個人に対する罰則規定を定めている。自治体の個人情報保護条例においても、同様の規定を置く場合が多い。これに対して、個人情報保護法では、民間事業者の従業員個人に対しては、直接罰則を適用しないこととしている。これは、個人情報保護の重要性を認識しつつも、刑罰を科すためには国民一般の合意が必要であり、現段階ではそこまでの合意が形成されているとはいえないためとされる<sup>65</sup>。

指定管理者は単なる受託事業者よりもはるかに大きな権能を有する。にもかかわらず、受託事業者の場合には条例に定める職員若しくは職員であった者、受託業務に従事している者個人に対する罰則が適用されるのに、指定管理者が企業等の民間事業者の場合には個人情報保護法が適用されるために個人に対する罰則は存在しない。罰則のあり方として、自治体から業務を委託されその指揮監督下にある受託事業者のほうが厳しく、行政処分の権限すら有する指定管理者のほうが緩いというのは、本末転倒であるともいえる。

その他、指定管理の契約期間が終了した後に個人情報を自治体や次期の指定管理者に移管することとされている場合、当該移管は第三者提供となるのか、事業を承継することに伴って次期の指定管理者が個人情報を取得したことになるのか、指定管理者の内部において指定管理業務に係わって収集した個人情報と民間の事業者として収集した個人情報について分離して管理することが実務上可能であるのか等、多くの問題が残されている。

### 3.2.2 指定管理者を自治体(実施機関)の一部とみなすという規定が存在する場合

それでは、指定管理者が指定管理業務に係わって収集・保有する個人情報は実施機関が保有するものとみなすと条例で規定した場合には、上述したような問題は解決されるのであろうか。地方自治法 244 条の 2 3 項は、指定管理者制度を導入する際には条例を定めることを規定し、4 項では当該条例には「指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項を定める」ことを規定しているから、個人情報保護条例ではなく、指定管理者に関する条例の中で個人情報の取扱いについて規定することは可能である。

しかしこの場合、逆に指定管理者側からみると、当該個人情報は個人情報保護法の適用を免れることになるのかという問題が生じる。

個人情報保護法と個人情報保護条例との関係は、一般的には法律と条令との関係に関する理論により理解される。以前は、いわゆる法律先占論(または法律専占論)の理論の下で、国の法令が明示的または黙示的に先占している事項については、法令の明示的委任があるときに限り条例を制定することができるという見解<sup>66</sup>が通説的であった。しかしその後、徳島市公安条例事件(最大判昭 50・9・10 刑集 29 卷 8 号 489 頁)が示した目的効果基準論が通説・判例となっており、「国の法令に積極的に抵触する条例でない限り、近時は当該条例による規律が特別の意義と効果をもち、かつその合理性が認められるな

<sup>65</sup> 三上明輝・清水幹治・新田正樹『Q & A 個人情報保護法(第3版)』(有斐閣、2005年)

<sup>66</sup> 田中二郎「国家法と自治立法(1) — 条例制定権の限界の問題を中心として」法学協会雑誌 80 卷 4 号(1963年) 439-458 頁。

らば、条例の制定が許される」とする特別意義論<sup>67</sup>なども唱えられている。

このような近時の通説的な立場に立脚すれば、指定管理者が指定管理業務に係わって収集・保有する個人情報に関しては、法律と条例という二つの準拠法を認め、民間事業者として個人情報保護法の適用を受けつつも、指定管理業務に係わって収集・保有している個人情報については条例によって上乗せ・横出しの規制を受けることがある、という関係となろう。

問題は、個人情報保護法の規定と条例の規定が抵触する場合である。このような場合、自治体は「法律の範囲内で条例を制定することができる。」とする憲法 94 条、普通地方公共団体は、「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定することができるとする地方自治法 14 条の規定などから、個人情報保護法の規定が優先するものと解するのが一般的であろうが、個人情報保護法の規定が常に優先するとすれば、自治体は条例によって住民の個人情報について適切な取扱いを確保することができなくなってしまう恐れがある。

この点に関して、「個人情報保護法に定める手段に従えば条例に定める守秘義務が解除されるというような解釈論は是認し得るものではない」とする考え方もある<sup>68</sup>。このような立場では、同一の個人情報に対して個人情報保護法という法律と条例という二つの準拠法が想定されるとき、個人情報保護法の規定の適用が排除され、条例の規定のほうが優位に立つことがあり得るということになる。したがってこの立場では、個人情報保護法と条例という二重の準拠法を認め、前者の規定に後者を上乗せ・横出しするという処理をこえてしまうことになる。このため、条例の規定のほうを優位に立たせようとするれば、指定管理者が指定管理業務に係わって保有する個人情報は実施機関が保有するものとみなし、個人情報保護法の適用は受けないというように考えなければならぬであろう。

しかし、この考え方では条例によって法律の規定を排除するということになるから、法律と条例との一般的な理解に従えば、本来、解釈としては無理があるといわざるをえない。

### 3.2.3 複数の自治体の指定管理者になっている場合

指定管理者となっている民間事業者側からみれば、この問題はさらに深刻である。指定管理者となったことに伴って収集した個人情報に関してだけ条例の規制を受けるということになるので、指定管理業務に伴う個人情報とそれ以外の個人情報を区別しなければならないということになる。というのは、条例の規制と個人情報保護法の規制とは異なっており、具体的には自治体によっては前者で死者も保護対象としているというような場合があるからである。

複数の自治体から指定管理者としての指定を受けている場合には、それぞれの自治体の条例によって規制内容が異なってくるであろうから、どの個人情報がどの条例の規制を受けるのかを弁別しておかなければならない、ということになる。たとえば、複数の自治体の公立図書館の指定管理者としての指定を受けているというような場合、それぞれの図書館の貸出履歴データについて、条例で規定がある場合には当該条例によって規制され、特に条例の定めがない場合には個人情報保護法によって規制されるということになる。この点に関しては、まさに個人情報保護法制 2000 個問題が事業者に対して負担を課して

<sup>67</sup> 南川諱弘『「地方自治の本旨」と条例制定権』（法律文化社、2012年）

<sup>68</sup> 夏井・新保編、前注 49。

いる典型的な場面といえるし、実際にどの程度明確に事業者において弁別されているのかは甚だ疑問である。

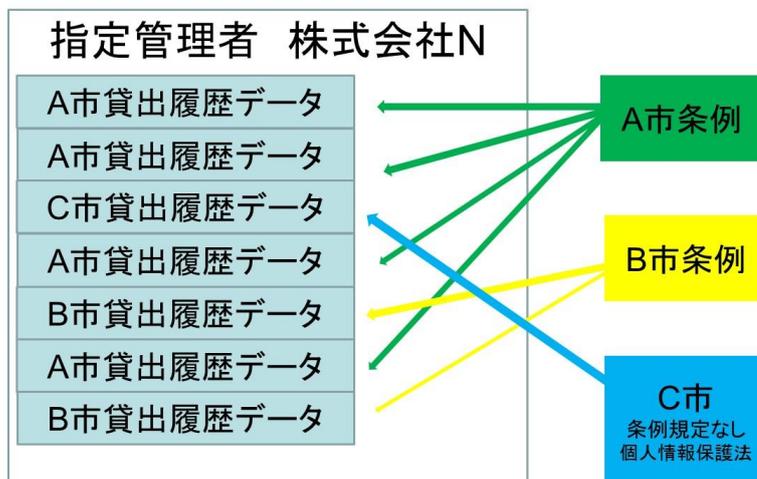


図 1 指定管理者に対する個人情報保護法制の適用

## 4 地方独立行政法人

### 4.1 個人情報保護法第 11 条第 2 項追加の経緯

個人情報保護法 11 条 2 項は、「地方公共団体は、その設立に係る地方独立行政法人について、その性格及び業務内容に応じ、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」と定める。これは、個人情報保護法の制定当初には存在しなかった条文である。

地方独立行政法人は、平成 15 年に制定された地方独立行政法人法(平成 15 年法律第 118 号)によって設けられることとなった法人である<sup>69</sup>。

地方独立行政法人とは、「住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めるところにより地方公共団体が設立する法人」(地方独立行政法人法 1 条)である。

すなわち、非権力的行政ではあるが、地域において実施することが必要される公共サービスのうち、その性質上営利性を追求することが難しく、市場原理に依存する民間主体によっては実施されない恐れがあるものを、公の原理によって地方公共団体が直接運営するのではなく、できるだけ「効率的かつ効果的に」運営しようとして、地方公共団体が設

<sup>69</sup> 地方独立行政法人制度については、地方自治制度研究会編『逐条解説地方独立行政法人法』(ぎょうせい、2006 年)参照。

置する法人であるとして理解することができる。

地方独立行政法人が担うべき業務は、21 条に列挙されており、その中から定款で定めることとされている。

### 【業務の範囲】

#### 第 21 条

- 一 試験研究を行うこと。
  - 二 大学又は大学及び高等専門学校の設置及び管理を行うこと。
  - 三 主として事業の経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業で、次に掲げるものを経営すること。
    - イ 水道事業(簡易水道事業を除く。)
    - ロ 工業用水道事業
    - ハ 軌道事業
    - ニ 自動車運送事業
    - ホ 鉄道事業
    - ヘ 電気事業
    - ト ガス事業
    - チ 病院事業
    - リ その他政令で定める事業
  - 四 社会福祉事業を営むこと。
  - 五 公共的な施設で政令で定めるものの設置及び管理を行うこと(前三号に掲げるものを除く。)
  - 六 前各号に掲げる業務に附帯する業務を行うこと。

地方独立行政法人は、特定地方独立行政法人と一般地方独立行政法人に大別される。

前者は、地方独立行政法人のうち、「その業務の停滞が住民の生活、地域社会若しくは地域経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすため、又はその業務運営における中立性及び公正性を特に確保する必要がある」(2条2項)法人のことをいい、役員及び職員には地方公務員の身分を与えなければならない。

一般独立行政法人は、特定独立行政法人以外の地方独立行政法人のことをいい、役員及び職員は地方公務員の身分を有しない。ただし、一般独立行政法人の役員及び職員も、「刑法(明治四十年法律第四十五号)その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす。」(58条)と規定されており、いわゆるみなし公務員としての取扱いを受ける。

総務省の調査によれば、平成 24 年 4 月 1 日現在において、全国で大学 59、公営企業 35、試験研究機関 9、社会福祉 1 の合計 104 の法人が設立されている<sup>70</sup>。

このように、平成 15 年の地方独立行政法人法の施行によって地方独立行政法人制度が創設されたが、地方独立行政法人は、個人情報保護法の個人情報取扱事業者からは

<sup>70</sup> 総務省「地方独立行政法人の設立状況(平成 24 年 4 月 1 日現在)。  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000120155.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000120155.pdf)

除外することになった。これは個人情報保護法の制定当初から独立行政法人等が個人情報取扱事業者からは除外されていることに倣ったものと思われる。地方独立行政法人は「公的部門に属する法人といえるので、個人情報取扱事業者から除いている」<sup>71</sup>と説明されている。

これに伴い、地方独立行政法人法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(平成15年法律第119号)が制定され、6条に個人情報保護法関係が規定されたが、その中で個人情報保護法2条3項4号に地方独立行政法人は個人情報取扱事業者から除外することを明記すると共に、11条に本項が追加されたものである。

しかし11条2項関係をめぐっては、問題がされている。地方独立行政法人には特定地方独立行政法人(公務員型)と一般地方独立行政法人(非公務員型)が混在することから、地方公共団体の条例の適用を直接受けるのかどうか(地方公共団体の実施機関の一部と見なすことができるのかどうか)という問題がある。また、また地方独立行政法人は、普通地方公共団体だけではなく特別地方公共団体も設立することが可能である(7条)。ところが、そもそもの設置者である特別地方公共団体自体が個人情報保護に関する条例を持たない場合、地方独立行政法人の個人情報保護は、適用すべき法のない空白部分となる。

## 5 特別地方公共団体

### 5.1 特別地方公共団体の個人情報保護法制

特別地方公共団体における個人情報保護制の問題点については、すでに別稿<sup>72</sup>で論じているので、ここではその概略について述べると共に、特別地方公共団体の設置する独立地方行政法人の問題について検討することにしたい。

特別地方公共団体の個人情報保護の問題点は、個人情報保護条例を制定していないにもかかわらず、個人情報を収集して利活用し、それについて法的に何ら具体的に規律されていないという団体が多数存在すると推察されることである。特別地方公共団体における個人情報保護法制の問題が看過されてきたのは、住民側と団体側の両面に原因があると思われる。

住民からみれば、転入・転出等の手続や住民税の支払いといった場面がないので、特別地方公共団体の存在を意識する機会がない。広域連合の議会の議員は組織する団体の住民による選挙、または議会による選挙によって選出されるということになっているが(地方自治法291条の5)、実態としては議会によって選出されていることも、それに拍車をかけている。このことから、住民には自らが特別地方公共団体の住民であり、自らの個人情報が保有され事務処理されているということを実感がない。

団体側からみれば、特別地方公共団体は独自の税収入がなく組合の場合は構成団体が経費を支弁する、一部事務組合の管理者や広域連合の長が構成団体の首長から選ばれる場合が多い、職員も構成団体から出向する場合が多いといった理由により、別個の独

<sup>71</sup> 宇賀、前注8、39頁。

<sup>72</sup> 湯淺、前注11、3頁以下。

立した団体であるにもかかわらず、普通地方公共団体相互間の協力と同様にとらえられているためであろう。実際に、多くの特別地方公共団体の事務処理は、構成団体からみると他の普通地方公共団体相互間の協力と変わらないことが多いという。あえて特別地方公共団体という形式を取るのには、財政負担を明確にするためであろう。広域連合や一部事務組合の場合は規約を設けることが地方自治法で義務づけられており、特に財政負担について規約で定めることになっている（地方自治法 287 条、291 条の 4）。このため、通常の普通地方公共団体相互間の協力よりも強い紐帯が法的に担保されるという面にあると思われる<sup>73</sup>。

特別地方公共団体における個人情報保護条例の制定状況については、一覧資料が存在しないため、神奈川県内の特別地方公共団体の状況についての調査を行った。表 2 は、神奈川県の資料や各地方公共団体のホームページ上の情報等に基づいて、神奈川県内の広域連合及び一部事務組合における個人情報保護条例の制定状況をとりまとめたものである。広域連合及び一部事務組合の名称と共同処理事務の概要については平成 25 年 4 月 1 日現在<sup>74</sup>、個人情報保護条例の制定状況については「地方公共団体における個人情報保護対策等制度化調」に記載されている平成 24 年 4 月 1 日現在のものを記載している。

名称	共同処理事務の概要	個人情報保護条例名称
小田原市外二ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外五ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外二ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外二ヶ町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市・山北町・開成町一部事務組合	共有林野の管理処分	条例なし
松田町外三ヶ町組合	共有林野の管理処分	条例なし
松田町外二ヶ町組合	共有林野の管理処分	条例なし
箱根町外二カ市組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外四ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
金目川水害予防組合	山林の管理処分	条例なし
秦野市伊勢原市環境衛生組合	塵芥の終末処理施設、葬祭施設の設置管理	条例なし
高座清掃施設組合	塵芥・し尿処理施設、老人福祉センター及び屋内温水プールの設置管理	高座清掃施設組合個人情報保護条例

<sup>73</sup> これに対して、通常の地方公共団体相互間の協力では、費用負担や離脱に関して地方公共団体相互間で紛争となる場合もある。たとえば三浦半島ごみ処理広域化計画をめぐる、離脱した葉山町に横須賀市と三浦市が損害賠償請求を行ったという事例がある。横浜地判平成 23 年 12 月 8 日判例時報 2156 号 91 頁、東京高判平成 24 年 12 月 19 日、最決平成 25 年 12 月 10 日。

足柄上衛生組合	し尿の処理、休日急患診療所の設置管理、医療機関等の相互の連携推進、介護認定審査事務	条例なし
湯河原町真鶴町衛生組合	塵芥処理	条例なし
足柄東部清掃組合	塵芥処理	条例なし
足柄西部清掃組合	塵芥処理	条例なし
広域大和斎場組合	大和斎場の設置、管理及び運営	条例なし
神奈川県市町村職員退職手当組合	退職手当の支給事務	神奈川県市町村職員退職手当組合個人情報保護条例
神奈川県内広域水道企業団	水道用水供給事業	神奈川県内広域水道企業団個人情報保護条例
神奈川県競輪組合	自転車競走の施行	条例なし
神奈川県川崎競馬組合	地方競馬の開催	神奈川県川崎競馬組合個人情報保護条例
厚木愛甲環境施設組合	一般廃棄物処理施設の設置	厚木愛甲環境施設組合個人情報保護条例
神奈川県後期高齢者医療広域連合	後期高齢者医療事務	神奈川県後期高齢者医療広域連合個人情報保護条例
神奈川県町村情報システム共同事業組合	町村情報ネットワーク・共同利用型情報システムサービスの整備、管理及び運営	条例なし

表 2 神奈川県内の特別地方公共団体の条例制定状況

深刻であるのは、医療情報を扱っていると思われる団体や、宗教(宗派)に関する個人情報情報を扱っている団体において条例が未制定となっていることである。後者に関して、斎場の管理運営等を行っている広域大和斎場組合は、大和市・海老名市・座間市・綾瀬市により組織され、独自に職員採用も行っているが、個人情報保護条例をもたず、大和斎場条例<sup>74</sup>の中にも個人情報取扱に関する規定が存在しない。同条例によれば、斎場を利用

<sup>74</sup> 平成6年12月27日条例第4号。

するには管理者の許可を得なければならず、同斎場ホームページでダウンロードすることができる「大和斎場施設使用申込確認書」<sup>75</sup>に死亡者名、申請者の氏名、住所などと並んで、宗派等の欄があるので、これらの情報を収集・利用しているとみられるが、個人情報の取扱いに関する条例の規定を欠く状態となっている。

大和斎場 あて		平成 年 月 日	
大和斎場施設使用申込確認書			
次のとおり、大和斎場の施設使用の予約の確認を致します。			
申込者 (葬儀社名)			
担当者名			
連絡先		TEL	
#		FAX	
火葬炉予約時間	平成 年 月 日 時 分	宗 派	※式場使用の場合は、記入不要
死亡者	フリガナ		
	氏名(性別)		男・女
	死亡年月日時	平成 年 月 日 午前・午後 時 分	
	生年月日(年齢)	明治・大正・昭和・平成 年 月 日 ( )歳	
	死亡者住所		
	申請者名	死亡者との続柄	電話番号
火葬炉	出棺場所	<input type="checkbox"/> 自宅 <input type="checkbox"/> 集会所 <input type="checkbox"/> 葬儀式場 <input type="checkbox"/> お寺 <input type="checkbox"/> 教会 <input type="checkbox"/> その他( )	
	棺サイズ	<input type="checkbox"/> 標準 <input type="checkbox"/> 大型(棺の大きさが6.5尺は大型)	
	ベースメーカー	<input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無	炉前ホールでの焼香 <input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無
	その他	<input type="checkbox"/> 生活保護受給者	<input type="checkbox"/> 分骨希望( 個) <input type="checkbox"/> 残骨希望
式場等	式場等予約	平成 年 月 日の通夜から翌日の告別式まで <input type="checkbox"/> 第1式場 <input type="checkbox"/> 第2式場 <input type="checkbox"/> 第3式場 <input type="checkbox"/> 第4式場 <input type="checkbox"/> 待合室7 <input type="checkbox"/> 待合室8 通夜は、第1式場・第2式場が午後6時から、第3式場・第4式場が午後7時からとなります。 告別式は、第1式場・第2式場が午前9時30分から、第3式場が午前10時30分 第4式場が午前11時30分からとなります。 ※式場を使用される場合は、炉前ホール内でのお別れは行えません。	
	宗 派	<input type="checkbox"/> 仏式 <input type="checkbox"/> 友人葬 <input type="checkbox"/> 正宗 <input type="checkbox"/> 神式(棺位置 前・後) <input type="checkbox"/> キリスト教 <input type="checkbox"/> 持込み(第4式場は不可) <input type="checkbox"/> その他( ) ※祭壇を持ち込む場合は、ステージから下がった床面を利用して設置してください。	
	通夜時の会葬者数	約 人	大規模葬儀の予定 <input type="checkbox"/> 有 <input type="checkbox"/> 無

図 2 大和斎場施設使用申込確認書(一部)

地方公共団体に、個人情報保護条例の制定義務を認めるとしても、普通地方公共団体と特別地方公共団体の双方すべてに義務が課せられているかという問題がある。その場合に、普通地方公共団体に加えて特別区が条例制定義務を負うのは当然としても、他の特別地方公共団体にも条例制定義務を課すべきであろうか。

一般に、地方公共団体が成り立つためには、地域的・空間的要素(一定の地域を画した区画)、人的構成要素(一定の地域内に住所を有する住民をもって地方公共団体の構成員とすること)、法制度的構成要素(法律に基づき団体に法人格が与えられ、事務を処理する権能が付与されること)が必要である。普通地方公共団体が上記の3つの要素を備え、存立目的も一般的な公共の利益を図ることであるのに対して、特別地方公共団体は特殊・例外的な特別の目的と権能だけを有している。

この場合、条例制定義務を有する地方公共団体を区別する基準としては、(ア)すべて

<sup>75</sup> <http://www.yamatosaijo.jp/syosiki/mousikomikakuninsyo.pdf>

の地方公共団体、(イ)個人情報を保有する自治体、(ウ)固有の執行機関を有し事務処理を行っている団体、(エ)「住民」を有する団体、(オ)首長・議会・実施機関や固有の住民等を有して住民に関する一般的な事務を行っている団体(一般的意味における団体、いわゆる自治体)、(カ)日本国憲法第 93 条第 2 項に定める地方自治の本旨に基づき憲法上の自治権を有している団体、というような種類を考えることができよう。

			(ア)すべて	(イ)個人情報を保有	(ウ)固有の執行機関	(エ)住民を有する	(オ)一般的な意味	(カ)憲法上の自治権	
地方公共団体	普通地方公共団体	都道府県	○	○	○	○	○	○	
		市町村	○	○	○	○	○	○	
特別地方公共団体	特別地方公共団体	特別区	○	○	○	○	○	×	
		組合	広域連合	○	○	○	○	×	×
			一部事務組合	○	○	○	○	×	×
		財産区	○	△	×	○	×	×	

表 3 条例制定義務を有する地方公共団体を区別する基準

個人情報保護法は、特に地方公共団体の種類に関する規定を置いていない。個人情報保護法の条文内には、都道府県や市町村といった文言自体が存在しないのである。このため、個人情報保護法 11 条をはじめとする条文にいう地方公共団体の範囲について検討することが必要である。

(オ)は、地方自治法 2 条の趣旨から、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」については、通則として普通地方公共団体に処理させるとする 1 条 2 項の規定には最も適合的である。この場合、特別区については 281 条の 2 により市とみなしうるので、(オ)と(カ)には実体上の相違がない。もし、(オ)または(カ)の立場と解するのであれば、その他の地方公共団体が保有する個人情報をどのように規律するかという問題が発生する。

(エ)と解する場合、特別地方公共団体には区域や住民が存在するの点かという点が問題となる。地方公共団体は「その保有する個人情報の性質、当該個人情報を保有する目的等を勘案し」て個人情報を適正に取扱うこととされ(個人情報保護法 11 条)、「その区域内の事業者及び住民に対する支援に必要な措置」を行うこととされている(同 12 条)からである。区域や住民を有しない団体は、少なくとも 12 条は適用されないことになる。

この点に関して、「特別地方公共団体の住民概念については、特別の場合を除き従来あまり明確ではなかった」<sup>76</sup>というのが実態であった。しかし、平成 6 年の地方自治法改正で創設された広域連合については、区域内に住所を有する住民の存在を前提として、広域連合の議員及び長の選挙について規定されているとされる<sup>77</sup>。区域内に住所を有する住民の存在を前提として、広域連合の長及び議会議員の選挙(地方自治法 291 条の 5)及び直接請求(291 条の 6)の規定が存在するのである。財産区の場合は、一部の区域とその区域内の全ての住民を構成要素とする財産区議会を設け、公職選挙法 268 条を適用して選挙を行うことができとしている。さらに、普通地方公共団体の存立目的が一般的な公共の利益を図ることであるのに対して、特別地方公共団体は特殊・例外的な特別の目的と権能だけを有しているという相違があるだけで、地方自治法では普通・特別の区分を問わずに、地方公共団体に住民福祉の増進に努める義務を課している(2 条 15 項)。

これらの規定を参酌すると、特別地方公共団体には「区域内の住民」が存在しないということとはできないであろう。

他方で、個人情報保護法にいう地方公共団体を、憲法上の自治権を有する普通地方公共団体と地方自治法の規定によって市とみなされる特別地方公共団体(東京 23 区)に限定した場合には、条例未制定の特別地方公共団体における個人情報の取扱いに対する規制が問題となる。

この場合、広域連合や一部事務組合は、普通地方公共団体の区域の一部または複数団体の区域に、「事務の一部を共同処理する」(地方自治法 284 条 2 項)ために設けられ

<sup>76</sup> 松本英昭著『新版逐条地方自治法 第 6 次改訂版』(学陽書房、2011 年)131 頁。

<sup>77</sup> 松本、前注 76、131-132 頁。ただし、実態としては地方自治法 291 条の 5 において「広域連合の議会の議員は、政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の規約で定めるところにより、広域連合の選挙人(広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の議会の議員及び長の選挙権を有する者で当該広域連合の区域内に住所を有するものをいう。次項及び次条第八項において同じ。)が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の議会においてこれを選挙する。」と規定し、同 2 項において「広域連合の長は、政令で特別の定めをするものを除くほか、広域連合の規約で定めるところにより、広域連合の選挙人が投票により又は広域連合を組織する地方公共団体の長が投票によりこれを選挙する。」と規定していることから、議員については「広域連合を組織する地方公共団体の議会においてこれを選挙」し、長については「広域連合を組織する地方公共団体の長が投票によりこれを選挙」するのが一般的である。

るものであるから、その区域の普通地方公共団体の条例を適用または準用すれば足りるという考え方もあり得る。しかし特別地方公共団体はその構成団体から独立した存在であり、職員の身分の取扱いについても相互に独立するものとされている。たとえば特別地方公共団体が解散した場合には、その職員の地位が構成団体へ当然に承継されると解すことはできないとされた判例も存在する<sup>78</sup>。したがって、地方自治法 11 章 3 節に定められている協議会の設置(同 252 条の 2)、機関等の共同設置(252 条の 7)、事務委託(252 条の 14)等の普通地方公共団体相互間の協力とは異なり、特別地方公共団体には構成団体の条例が直接適用されるわけではないから、特別地方公共団体に構成団体の個人情報保護条例を適用することはできない。

逆に、(ア)または(イ)と解する際には、実際に個人情報を保有しているものとみられる財産区が問題となる。

たとえば(ア)と解して、個人情報保護法には特に地方公共団体の種類に関する規定が置かれていないことから、すべての地方公共団体に個人情報保護条例制定義務が発生すると考える場合、財産区もその中に含まれることになる。または(イ)と解して個人情報を保有する団体と解する場合でも、たとえば林野や土地を別荘用に貸し付けている財産区では、当然、貸し付ける相手方の個人情報を収集しているであろうから、やはり個人情報保護条例を制定する義務が生じる。

財産区は、市町村の一部について「財産又は公の施設の管理」だけを行う特別な地方公共団体であり、保有する財産は山林、原野、田畑、用水路、墓地等がある<sup>14</sup>。地方自治法 296 条の 5 は「財産区は、その財産又は公の施設の管理及び処分又は廃止については、その住民の福祉を増進する(中略)ように努めなければならない。」と定めており、財産区も住民を有する。財産区は特別地方公共団体として独自の法人格を有しており、財産の主体であるとともにその管理処分も財産区の行為であって、当該行為に係る法律効果も財産区に帰属する。このため、財産区を当然に当該財産区のある市町村の個人情報保護条例に規定する実施機関とみなすことはできない。

しかし、財産区が個人情報の適正な取扱いを確保するため、個人情報保護条例を定めようとしても、財産区は自ら条例を制定する権能がないと解されている<sup>15</sup>。財産区の予算は市町村の予算に分別して計上され、その事務は財産区のある市町村又は特別区の長その他の執行機関及び議会が、財産区の執行機関及び議決機関として処理することになっているなど、財産区は固有の執行機関を持たないからである。

他方で、(ウ)と解すると、財産区には個人情報保護条例制定義務は生じないが、個人情報を保有しているにもかかわらず、適用すべき準拠法が存在しないという空白地帯を生むことになってしまう。

<sup>78</sup> 秋田地判平成 23 年 3 月 11 日 (LEX/DB 文献番号 25501538)、仙台高判秋田支部平成 25 年 7 月 21 日労働判例ジャーナル 19 号 11 頁。

このように特別地方公共団体には多くの問題が存在するが、現時点では、筆者は次のように考えている。

特別地方公共団体は個人情報保護法にいう「地方公共団体」から除外される合理的理由がない。特別地方公共団体の個人情報保護について、特に条例を定めなくても現状で特に苦情がないという声を聞くことがあるが、それは特別地方公共団体の存在自体が住民によって認知されていないということの裏返しでもあり、条例を定めなくてもよいという理由にはならない。特別地方公共団体には、構成団体の個人情報保護条例は、直接適用しえないので、個人情報保護法にいう地方公共団体から除外すると、その個人情報の適正な取扱いを確保すべき住民が存在しているのに、個人情報の取扱いを規制する法制度が存在しない空白部分を生み出すことになる。したがって、財産区を除いて特別地方公共団体には普通地方公共団体と同様に個人情報保護条例を制定する義務を有するというべきである。

財産区に関しては、財産区自体には条例制定義務はないと解される。地方自治法では、必要がある場合には財産区固有の議会もしくは総会または財産区管理会を設けることができるとしており(地方自治法 295 条、296 条の 2)、都道府県知事は必要があると認められるときは財産区のある市町村や特別区に条例を制定させることができる(295 条)。また都道府県知事は、財産区議会設置条例の改廃を財産区議会に提案してその議決を得ることができると解されている。財産区に対して個人情報保護条例の制定を求めることは困難であるので、これらの規定を参酌して、その個人情報保護については、当該財産区のある市町村や特別区が、財産区の個人情報保護に関する条例を制定するべきであると思われる。

## 5.2 特別地方公共団体の設置する独立地方行政法人

地方独立行政法人は、普通地方公共団体だけではなく特別地方公共団体も設立することが可能である(地方独立行政法人法 7 条)。実際に平成 26 年 4 月 1 日現在において、このような法人として 2 法人が存在する<sup>79</sup>。

このような地方独立行政法人について、その個人情報の適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を負っているのは、設立者である特別地方公共団体である。

平成 26 年 4 月 1 日現在に存在する 2 法人に関して、公立大学法人公立はこだて未来大学を設立した函館圏公立大学広域連合は個人情報保護条例を定めており、条例内容も公開されている<sup>80</sup>。条例の内容を見ると、条例の目的は「広域連合を組織する市町の住民(以下単に「住民」という。)の基本的な人権の擁護に資すること」とされている(1 条)。当該

<sup>79</sup> 函館圏公立大学広域連合が設立したものとして公立大学法人公立はこだて未来大学、北部広域市町村圏事務組合が設立したものとして公立大学法人名桜大学がある。総務省「地方独立行政法人の設立状況(平成 26 年 4 月 1 日現在)」。 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000120155.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000120155.pdf)

<sup>80</sup> 函館圏公立大学広域連合個人情報保護条例(平成 9 年 11 月 29 日函館圏公立大学広域連合条例第 11 号)。 [http://www.fun.ac.jp/univoutline/\\_DL\\_GALLERY\\_univoutline/public\\_announcement/9-2\\_jouhouhogojourei.pdf](http://www.fun.ac.jp/univoutline/_DL_GALLERY_univoutline/public_announcement/9-2_jouhouhogojourei.pdf)

広域連合が設立した法人の設置に係る大学の学生、教職員に関しては、個人情報保護の対象からは除外されていないものの、その「基本的人権の擁護」は条例の射程外となっていることがわかる。なお当該条例については、函館圏公立大学広域連合個人情報保護条例施行規則<sup>81</sup>も定められている。

これに対して北部広域市町村圏事務組合については、少なくともホームページ上では個人情報保護条例が公開されていない。

地方独立行政法人を設立する特別地方公共団体において、個人情報保護条例が制定されていない場合には、当該地方独立行政法人が保有する個人情報について、どのような取扱いが行われるのか、住民等からみると全く不明ということになる。

もとより一部事務組合や広域連合は、普通地方公共団体の事務を共同で処理するために設けられるものであるので、組合や広域連合を構成する都道府県、市区町村の個人情報保護条例に基づいて、それらを準用して個人情報の保護を図るということも不可能ではない。たとえばA市、B市及びC市が特別地方公共団体Dを構成し、Dが地方独立行政法人Eを設立したとき、Dには個人情報保護条例が存在しないとする。このような場合、Eの保有する個人情報のうちA市の住民Xの分についてはA市条例、B市の住民Yの分についてはB市条例、C市の住民Zの分についてはC市条例に基づいて取り扱うということは、全く不可能というわけではないと思われる。

しかし実際には、これらの構成団体間において個人情報保護条例の規定に齟齬がある場合も想定される(一例を挙げれば、個人情報の保護の対象を生存する個人に限定するか、死者も含めるかについては、各地方公共団体の条例によって異なっている)。一の地方独立行政法人の保有する個人情報について、住民ごとに取扱いを変えるということは、きわめて事務が煩雑となるので、実務上の運用は困難であろう。

また地方独立行政法人が保有する個人情報は、当該地方独立行政法人を設立する特別地方公共団体の住民の個人情報だけとは限らないから、上記のような取扱いをする場合には、A市、B市及びC市の住民以外の個人の個人情報の取扱をどうするかという問題を惹起することになる。

この問題は、個人情報保護法にいう「住民」の意義とも関係する。

「住民」については、地方自治法は「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」と規定している(地方自治法 10 条)。このことから、一般に住民とは区域内に住所を有する者をさすことになる。地方自治法 10 条に定める住民は、地方公共団体の人的要素として、自然人および法人の双方を含むものと一般に理解され<sup>82</sup>、自然人については生活の本拠が住所とされている(民法 22 条)。また住民基本台帳法により、市町村(特別区を含む)は住民票を備え、国内在住の日本人は原則として全員いずれかの市町村で住民票に記載されている。複数の場所を生活の本拠としている者はそのうちのいずれか 1 つを住所として住民登録される。このことから、国内在住の日本人は原則として全員いずれか 1 つの市町村の住民であるということになる。

また単なる滞在は住所を有することと区別すべきであり、滞在が長期にわたるものであつ

<sup>81</sup> 函館圏公立大学広域連合個人情報保護条例施行規則(平成 9 年 11 月 29 日函館圏公立大学広域連合規則第 10 号)。  
[http://www.fun.ac.jp/univoutline/\\_DL\\_GALLERY\\_univoutline/public\\_announcement/9-3\\_jouhouhogokisoku.pdf](http://www.fun.ac.jp/univoutline/_DL_GALLERY_univoutline/public_announcement/9-3_jouhouhogokisoku.pdf)

<sup>82</sup> 松本、前注 76、129 頁。

でも「出稼者、災害による避難者等についてはその住所は別にあるものと考えられる」<sup>83</sup>とされている。したがって、地方自治法における「住民」の解釈に即していえば、本条にいう住民とは、市町村およびそれを包括する都道府県に住所を有する者であって、生存する個人である者として理解されるはずである。

しかし、個人情報保護法にいう住民については、「その区域内に住所または居所を有する者に限らず、その区域内に通勤・通学する者を含む広義の住民である」<sup>84</sup>と理解するのが一般的である。このため、「住民」は、住所を有する地方公共団体と、通勤・通学先の地方公共団体という2カ所の地方公共団体によって「必要な支援措置」を受けることができる、ということになる。

## 6 個人情報保護法 2000 個問題の展望

### 6.1 2000 個問題解消の射程

個人情報保護法 2000 個問題に関連し、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（マイナンバー法）が制定されたことを契機として、平成 26 年 6 月に番号創国推進協議会が発足した。

同協議会には、関東以西の自治体を中心に全国 75 市の首長が参加し、会長に佐賀県多久市長の横尾俊彦氏が就任した。8 月には同協議会の中に調査研究・政策提言部会が設けられ、マイナンバーを活用するための政策提言を行うこととされているが、その中では全国で多種多様な個人情報保護条例が存在している問題点についても検討が加えられるようである。

しかし、一般論としては、個人情報保護法 2000 個問題の解消は相当に難しい問題である。

ここでは、個人情報という個人のプライバシーにも密接に関わるものをどのように保護・利活用するべきかという問題と、日本国憲法の定める地方自治の本旨とが複雑に交錯している。個人の尊厳にかかわる権利または法的利益の取扱について居住地の違いによって相違があることは果たして適切であるのか、その相違は居住地である自治体の地域的特性（当該地域にだけ存在するような伝統、文化、習俗、儀礼、事実たる慣習など）に即したもののなにかという視点と、地方自治の本旨との関係が問われているのである。

また 2000 個問題は、各地方公共団体の個人情報保護条例が民間事業者に影響を与えている部分だけが問題とされているのか、保有する者の法的性質に応じて規制法と規制内容が異なるという「個人情報保有者別セクトラル方式」そのものの是非が問われているのか、やや不透明なところがある。

鈴木教授の 2000 個問題に関する意識は、各地方公共団体によって個人情報保護条例の内容が異なるという点に対して主として向けられていると思われる。

ただ、それにとどまらず、「個人情報保有者別セクトラル方式」自体にまで批判が及び、行政機関個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法も含めて、公的部門と民間

<sup>83</sup> 松本、前注 76、130 頁。

<sup>84</sup> 宇賀、前注 8、76 頁。

部門に共通する一般法の実現を求めているのか、それとも公的部門と民間部門の個人情報の取扱いに関する性質の相違は肯定しつつ、地方公共団体によって異なる条例の内容を行政機関個人情報保護法のそれに統一することを求めるものであるのかは、かならずしも明らかではないように思われる。いずれに立脚するかによって、2000 個問題の解消の方策は大きく異なってくる。

もし「個人情報保有者別セクトラル方式」自体の問題点にまで踏み込むとすれば、民間事業者でありながら独立行政法人個人情報保護法の別表に掲載され独立行政法人個人情報保護法の適用を受ける法人の選定基準が明確でないこと、地方共同法人のように、特殊法人等整理合理化計画(平成 13 年 12 月 19 日閣議決定)に基づき、「地方公共団体の共通の利益となる事業等、その性格上地方公共団体が主体的に担うべき事業」として位置づけられ設置されているにもかかわらず、独立行政法人個人情報保護法の別表に掲載されていないために民間事業者と同様に個人情報保護法の適用を受けることとされている法人の問題にまで射程に入れざるをえない。

「個人情報保有者別セクトラル方式」の準拠法の区分について詳細にみると、それぞれの個人情報を収集・保有する者の法的地位に厳密に対応するものではなく、例外もかなり存在する。

民間事業者でありながら独立行政法人個人情報保護法が適用されるものとしては、株式会社国際協力銀行、株式会社日本政策金融公庫、沖縄科学技術大学院大学学園等がある(独立行政法人個人情報保護法別表)。

逆に、公益的な性質を有するにもかかわらず、特殊法人、認可法人等が民間法人化されたときには、独立行政法人個人情報保護法の別表に掲載されないかぎり、独立行政法人個人情報保護法は適用されない。この場合には、民間事業者規制法である個人情報保護法が適用されることになる。地方公務員災害補償法に基づいて設置される地方公務員災害補償基金、日本下水道事業団法に基づいて設置される日本下水道事業団等がこれにあたる。

民間事業者でありながら独立行政法人個人情報保護法が適用されたり、公益的な性質を有する法人でありながら独立行政法人個人情報保護法別表に記載されなかったりする際の基準は、かならずしも明確にはなっていない。この点は、公益的な性質を有するにもかかわらず、特殊法人、認可法人等が民間法人化された際、行政機関の保有する情報の公開に関する法律や独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の適用対象外になることから情報公開制度の理念が後退する懸念が指摘され、情報公開を維持するために一定の施策が実施されたこととは対照的である。

情報公開制度の場合は、平成 13 年に制定された特殊法人等改革基本法 5 条により、特殊法人等整理合理化計画が同年 12 月に閣議決定された際に、公益法人に対する指導監督基準のあり方を踏まえて統一的な指導監督基準を策定することとされた。これをうけて、特別の法律により設立される民間法人の運営に関する指導監督基準が平成 14 年 4 月に閣議決定された。民間法人化された特殊法人・認可法人も、これによって一定のディスクロージャーが制度化され、情報公開が求められたのである<sup>85</sup>。

個人情報を収集・保有する者の法的地位に応じて異なる法を適用するという体系を採

<sup>85</sup> 宇賀克也『情報公開の理論と実務』(有斐閣、2005 年)157 頁以下。

用しているにもかかわらず、実態としては必ずしもそれに関する明確な原則が確立していないという現状は、個人情報保護行政それ自体の透明性という観点からみると問題が大きいといえよう。

本稿では、ひとまず各地方公共団体によって個人情報保護条例の内容が異なるという点だけに論点を限定することとし、個人情報保護法 2000 個問題を解消するとすればどのような方策があり得るか、またその際にはどのような点が問題となるかについて、若干の検討を加えてみることにしたい。

## 6.2 「個人情報保護に関する法体系イメージ」の実態

一般に、個人情報保護法制の全体像を説明する際には、消費者庁の資料にある次のピラミッド型の図<sup>86</sup>が用いられることが多い。

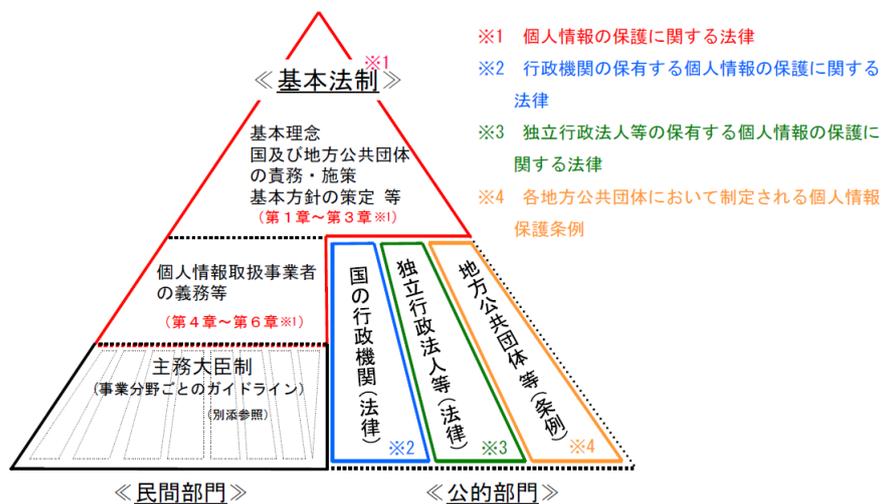


図 3 個人情報保護に関する法体系イメージ

しかし、本稿で論じてきたように個人情報保護法 2000 個問題という観点からこの図を見た場合には、詳細部分については若干の補足が必要なところがある。

前述したように、総務省の通知によれば、民間事業者が指定管理者となった場合には、地方公共団体等の条例が、民間部門を規制する個人情報保護法に優先するものとされている。また、特別地方公共団体の中には、個人情報保護条例をもたないところがあり、そこには適用すべき法が存在しないから、個人情報保護法制の空白地帯が存在することも示さなければならない。

そこで、このような実態に即して修正を加えてみたのが次の図である。

<sup>86</sup> [http://www.caa.go.jp/planning/kojin/houtaikei\\_1.pdf](http://www.caa.go.jp/planning/kojin/houtaikei_1.pdf)



図 4 個人情報保護に関する法体系イメージの修正

### 6.3 個人情報保護条例制定義務との関係

理論的には、個人情報の定義、保護する個人情報の範囲、第三者提供に関する手続、個人情報の開示や利用停止の手続等の主要な部分については法律で規定して一律に適用することとし、残余の部分の取扱いについてのみ条例により制定することを地方公共団体に義務づけるということは、不可能ではないと思われる。

この場合、各地方公共団体は既存の個人情報保護条例を改正する必要がでてくるが、法律の制定に伴って条例の改正が必要となるという場面は珍しいというわけではなく、個人情報保護法制においても、住基ネットの導入に伴って各地方公共団体の個人情報保護条例のオンライン結合禁止規定の改正が必要になったという過去の事例もあり、現時点ではマイナンバー法の制定に伴って条例改正が必要となっているという場合もある。

しかし、ここで問題となるのは、個人情報保護条例制定義務が地方公共団体に存在すると解されていることである。

憲法の定める地方自治の本旨の下で、地方公共団体に条例という各地方公共団体における住民の民主的統制の契機が重視される法規範の制定義務を課すことの意味は、軽くない。個人情報保護条例制定義務が地方公共団体に存在するとすれば、そこにおいては相当程度に各地方公共団体の自主性が尊重されるといわざるをえないであろう。というのは、個人情報の定義、保護する個人情報の範囲、個人情報の開示や利用停止の手続等の主要な部分について法律本体で規定し、一律に地方公共団体に適用するのであれば、それに加えてわざわざ個人情報保護条例の制定を地方公共団体に義務づけるということに、ほとんど実質的な意義は存在しなくなるからである。

条例制定義務を課すのであれば、特に地方公共団体が保有する個人情報の定義、保護する個人情報の範囲、個人情報の開示や利用停止の手続等の主要な部分について個人情報保護法の範囲内で各地方公共団体が独自に定めることを許容しなければならないであろう。

したがって、条例制定義務を課したままで、地方公共団体が保有する個人情報の定義、

保護する個人情報の範囲、個人情報の開示や利用停止の手續等の主要な部分については、にわかに法で統一することは困難なのではないかと考えられる。

逆に法律で規定することによって統一するのであれば、地方公共団体はそれに従って個人情報保護に関する事務を遂行すればよいことになり、特に個人情報の保護に関する条例を制定することは不要になってくるかもしれない。

もともと、この場合は「保有者別セクトラル方式」という個人情報保護法制の根幹部分に踏み込むこととなる。ただ、すでに述べてきたが、民間事業者が指定管理者となった場合に見られるように「保有者別セクトラル方式」は、その原則自体がすでにゆらぎはじめている。そうであるとすれば、各地方公共団体の地域的特性(当該地域にだけ存在するような伝統、文化、習俗、儀礼、事実たる慣習など)に基づいて、団体自身が保有する個人情報に限っては一定の独自の取扱いを認める余地を残しつつ、個人情報保護の主要な部分については法で統一するという可能性は皆無ではないと思われる。

ただし、これについては後述するように情報公開制度との運用の調和の問題も発生するので、地方自治の本旨という観点からの検討のみならず、諸外国における情報公開、個人情報保護や個人データに関する法律と自治体条例との関係などを精査し、比較検討を行った上で、慎重に検討していく必要がある。

#### 6.4 情報公開制度との関係

情報公開制度は、国の行政機関や地方公共団体が保有する情報は開示請求を受けた場合には公開しなければならないという大原則の下に、あらかじめ公開しないものを例外として規定し、それらに該当する場合にのみ不開示とすることができる(場合によっては、開示請求を受けた情報の存否自体の応答を拒否することができる)というものである。その運用に当たっては、国の行政機関や地方公共団体が恣意的に情報を不開示とすることのないよう、第三者によって不開示処分の適切性を審査する審査会制度も設けられている。

これに対して民間事業者の場合は、法律で特に定められている場合を除いて、自己の保有する情報を公開するかどうかは事業者の自由判断に委ねられており、一般的には民間企業等が法律で求められていないにもかかわらず自社の経営に関する情報を積極的に第三者に公開するということはない。

ところで、情報公開制度においては、一般に個人に関する情報は、例外事由に該当する場合を除いて非開示とすることが一般的である。ここでいう個人情報は、各地方公共団体の情報公開と個人情報保護に関する実務において、個人情報保護条例にいう個人情報と連動している場合が多い。特に、情報公開請求に対して個人情報であることを理由として不開示決定や部分開示決定がなされ、それに対する不服審査が請求される場面においては、個人情報の該当性について、個人情報保護条例における規定やその運用が参照されることが多いようである。

そもそも地方公共団体においては、個人情報保護条例は、それ単独で存在・運用されるわけではなく、他の条例との関連において運用されている。たとえば、民間事業者においては個人情報の滅失は個人情報保護法に違反する問題となるが、地方公共団体においては、個人情報が記載された文書を紛失することは文書管理・保存に関する条例等の規定違反となり、それが情報公開請求の対象となった場合には不存在として不開示決定

をせざるをえないところから情報公開制度の問題ともなってくる。

したがって、個人情報の定義、保護する個人情報の範囲、第三者提供に関する手続、個人情報の開示や利用停止の手続等の主要な部分について法律で規定して一律に適用する場合には、各地方公共団体の情報公開制度の運用にも相当の影響を与えることが想定される。

## 7 おわりに

本稿では、個人情報保護法の改正が射程に入ってきている中で、地方公共団体の個人情報保護について問題点を指摘し、改正作業における検討項目の中に入れるべきであることを述べてきた。

地方公共団体においては、指定管理者制度のように公的部門と民間部門との線引きが曖昧となる制度が導入され、「保有事業者別セクトラル方式」というわが国の個人情報保護法制の根幹をゆるがすような自体が次々に発生している。しかし、個人情報保護法制はそれには対応していないにもかかわらず、今回の個人情報保護法改正の議論においては、上述したような保有事業者別セクトラル方式に関する問題点は、ほとんど対象となっていないようである。

また、個人情報保護法制の目的は、言うまでもなく、個人の尊重という憲法の大原則の下で、「個人の権利利益を保護」することにある(1条)。

個人情報保護法は、そのために「個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定め」ているのであって、ここには個人以外の概念は本来あらわれないはずである。実際に、個人情報保護法の中には、親族に関する規定や、世帯に関する条文は存在しない。

しかし、地方公共団体の行政事務においては、世帯という概念が非常に多く採用されている。特に生活保護を典型例とする社会福祉や各種給付に関する事務においては、個人ではなく、世帯単位で実施することが原則となっている。さらに、世帯の概念と定義は、各種制度によって微妙に異なっており、住民の個人情報が各種制度の規定するさまざまな「世帯」単位で利用されているという実情がある<sup>87</sup>。

また、これまで地方公共団体では、「世帯」単位での個人データの利用に関し、一般的に民法上、「親族間の相互扶助・協力関係(民法 730条)」が義務付けられており一定の法律行為については、口頭又は暗黙の承諾が本人から与えられているものと考えられる(推定される)ことから、本人に代わって他の世帯員が申請することが可能であり、推定的承諾が得られるものと法的に解釈してきた<sup>88</sup>。しかし、口頭又は暗黙の承諾が本人から与えられていると推定することは、果たして個人情報の「適正な取扱い」にあたるといえるのかどうかという点について、本格的に検討されたとは言い難い。

<sup>87</sup> 瀧口樹良「地方公共団体における住民の個人データの利用と保護のあり方—世帯単位による個人データの利用実態に着目して—」情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科情報セキュリティ専攻提出博士学位請求論文(2014年) 24頁以下参照。

<sup>88</sup> 瀧口、前注 87、105頁。

しかし、近時ドメスティックバイオレンスの被害者については、加害者とされる世帯員と分離して個人情報を保護する必要性が生じており、ドメスティックバイオレンスの被害者として把握している住民についてはマスキングを施し、一般職員が他の世帯員の請求に応じて容易に個人情報を出力したりすることができないようにしている場合が増えてきている。この問題に関する抜本的な対応策は、明確な委任状等が提出されないかぎり、配偶者や親族であっても本人以外による申請を受け付けないようにして、「個人の権利利益を保護」することである。しかし、長年の行政慣行と実務上の負担という観点から、現場においてはそれへの抵抗は強いようである。

このように、個人情報保護法は、いわゆるパーソナルデータの取扱いや本人特定性といった問題以外にも、多くの矛盾や問題点がある。

個人情報保護法の改正にあわせて、それらの点を検討すべきであることを述べて、本稿を擱筆することにした。

## 注記

本稿は、平成 26 年度科学研究費補助金基盤研究(C)「行政におけるデータの取扱いに関する法的規制の比較研究」(課題番号 26380153)(平成 26 年度～29 年度)の研究成果の一部である。

また本稿の一部は、「自治体における個人情報保護の課題」情報ネットワーク法学会 2012 年度研究大会(平成 24 年 12 月 1 日)、「指定管理者制度と個人情報保護」情報処理学会電子化知的財産・社会基盤研究会(2013 年 5 月 16 日)、及び「特別地方公共団体の個人情報保護」第 64 回情報処理学会電子化知的財産・社会基盤研究会(2013 年 5 月 15 日)の発表予稿に加筆・修正を加えたものである。