

個人情報保護法制 2,000 個問題の意義と分析

—地方公共団体の個人情報保護制度の調整を目指して—

長谷川 幸一

Abstract

The problem posed by 2,000 personal information protection systems (P2K Problem) points out the fact that Japan's personal information protection system is extremely fragmented. However, it is hard to say that the problem pointed out by the P2K Problem has been analyzed to the extent that the cause is known.

This paper analyses and reconsiders the P2K Problem, and attempts to make it the starting point for the reconstruction of the entire personal information protection legislation by clarifying the overall picture.

In adjusting the PIP system of Local governments, it is not enough to enact Law for protecting personal information applied to all Local governments.

In this paper, I propose to review the way of "Local autonomy functions" (under local autonomy law) in the PIP system of Local governments.

キーワード……2,000個問題 個人情報保護 地方自治体個人情報保護法 自治事務

はじめに

わが国におけるプライバシー権の保護には、個別の侵害行為に対して損害賠償等の方法で事後に救済するもの(民法709条以下)と、事業者等が個人情報の適正な取扱いをするようルールを定め、事前に侵害行為を抑止しようとするもの、すなわち個人情報保護法制がある。

前者は、わが国で発生したプライバシー侵害の行為について最終的な結論と救済を与えるものであって、判例・裁判例の積み重ねにより一定の判断基準¹⁾が示されている。対個人のほか、対法人でも救済を求めて裁判を提起できることから、統合的な救済手段であると言えよう。

後者は、個人情報の取扱手続を定め、規制をするものだから、損害賠償のような事後救済を与えない²⁾。個人情報の取扱いについては、個人情報保護制度の実施主体ごとに、基本法(個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号。以下「基本法」という。))、行政機関が保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第58号。以下「行個法」という。))、独立行政法人等が保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第59号。以下「独個法」という。))及び地方公共団体の個人情報保護条例が制定されている。これらの法(法律・条例)は、その取

扱主体にとっては唯一の法であり、相互に干渉することはない。特に地方公共団体の個人情報保護は、1,700を超える団体のそれぞれが自らに適用する法を定め、個人情報保護制度を構築している。わが国の個人情報保護法制は、民間事業者、国の行政機関、地方独立行政法人のほか、非常に多数の地方公共団体を含むセクショナル方式となっているのである。

本稿で論じる個人情報保護法制2,000個問題(以下「2,000個問題」という。)は、わが国のセクショナル方式によりそれぞれ適用される個人情報保護制度—そこで定める個人情報の保護と利活用—にばらつきが生じていることに関する問題及びそのばらつきが起因する諸問題である。特に、医療の分野における個人情報の流通に関しては、国会でも2,000個問題が障害となっているのではないかと言及され、立法に影響を与えた³⁾。

しかし、政治的な課題として認識されるようになった反面、個人情報の流通を促進する規制改革のスローガンにもされ、特定の政策の実現を目指す立場から言及されるために問題が断片的に捉えられてきたようにも思われる。2,000個問題の根本問題—2,000個のほとんどを占める地方公共団体の個人情報保護制度の性質に起因する問題—が何かについては、いまだ不明瞭の部分が残されていると思われるのである。

そこで本稿は、2,000個問題の意義を再度検討し、分析して全体像を明らかにすることで、個人情報保護法制全体の再構成の議論の起点とすることを試みるものである。

1 現在指摘されている論点

2,000個問題についてのこれまでの指摘をまとめると、概ね次のとおりである。

(1) 同一の事業であっても個人情報保護制度の実施主体により適用される法が異なる

例えば、病院、診療所等については、医療法人立、国立大学法人立、公立(都道府県立、市町村立、広域連合立等)がある。病院等の開設許可等(医療法(昭和23年法律第205号)7条)や、「人員及び施設を有し、かつ、記録を備えて置かなければならない」義務(病院、療養病床を有する診療所、地域医療支援病院、特定機能病院、診療研究中核病院等について同法21条から23条まで)等の法令の規定は、その設置者の別にかかわらず適用される。

個人情報に関するものとしては、医師による診療録の記載義務(医師法(昭和23年法律第201号)24条1項)、医療機関における診療録の5年間の保存義務(同条2項)、「診療に関する諸記録」⁴⁾(診療録を含まない。)について過去2年間の記録を備え置く義務(医療法21条から22条の3まで)、都道府県知事等による医師等への報告命令、診療録等の提出命令(同法5条2項)等がある。

これら以外の個人情報の取扱い(例えば、医療機関同士の診療録の情報連携、医療機関が作成した診療報酬明細書のオンラインによる提出等)については、医療法人立については基本法、国立大学法人立については独個法、公立についてはそれぞれの設置者の個人情報保護条例が適用され、それぞれの規定に従うことになるが⁵⁾、国会においてもこのことについて批判的に指摘がされている⁶⁾。公立の医療機関については、「形式的に地方自治の問題であるとしている現状

では、そこに「個人情報」の定義や第三者提供の規律、安全保護の水準にばらつきがあっても、国が介入し調整するのは筋違い⁷⁾ということになる。

これは学校についても同様である。設備等の設置基準については「文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従」うこととされ(学校教育法(昭和22年法律第26号)3条)、教育課程の基準等については、文部科学大臣が定める学習指導要領等⁸⁾によることとされている。

しかし、個人情報の取扱いについては、私立学校については基本法、国立大学及びそれに附属する学校については独個法、公立学校についてはそれぞれの設置者の個人情報保護条例が適用される。「校長は、その学校に在学する児童等の指導要録(…)を作成しなければならない。」(学校教育法施行規則24条)とされているが、個人情報としての取扱いはそれぞれの個人情報保護の法によるのであり、同一の事業でありながら保護内容について相違が許容される状況である⁹⁾。

他にこのような事象は、地方公営企業について考えられる¹⁰⁾。

(2) 個人情報の定義にばらつきがある

いかなる法令においても、定義規定は当該法令中の基盤となる部分である。個人情報保護法制においてもそれぞれ定義規定は設けられているが、保護対象の範囲に係る個人情報の定義は、基本法、行個法・独個法及び個人情報保護条例で異なっている。

個人情報の定義の相違は、まず生存者の情報だけを対象とするか、非生存者の情報についても対象とするかで分類できる¹¹⁾。基本法、行個法・独個法ではいずれも非生存者の情報を個人情報から除外している。個人情報保護条例では非生存者を除外していない例が認められる¹²⁾。

また他の情報との照合に着目すれば、①行個法2条2項に類する単なる照合性型¹³⁾、②27年改正法前の基本法2条1項に類する容易照合性型¹⁴⁾(①よりも対象の範囲は狭くなる。)、③その他¹⁵⁾(他の情報との照合を言及していない等)で分類することができる。

その他、個人情報に関する定義として、27年改正法・28年改正法により基本法、行個法・独個法では個人識別符号¹⁶⁾、要配慮個人情報が規定されたが、執筆の時点では個人情報保護条例で規定されていないものが多数である。個人情報の定義と同様、今後これらを規定するに当たり異なる定義となることも考えられる。

このようなことから、個人情報保護制度の保護対象の範囲は地方公共団体ごとに異なり得る状況であり、当該個人情報保護制度はこれらの定義を基盤として形づくられる。個人情報保護条例の制定目的はほぼ同一であったとしても、結果として保護する権利利益が異なってくることは許容される状況である。

(3) 制度内容にばらつきがある

基本法、行個法・独個法では要配慮個人情報の規定があるが、個人情報保護条例ではそれに類似するものとして、いわゆる収集禁止事項の規定がある。また、基本法、行個法・独個法では匿名加工情報、非識別加工情報の規定があるが、多くの個人情報保護条例ではこれらはいま

だ導入されていない。そのほか、個人情報の収集(取得)、保有する個人情報の目的外の利用・第三者提供については、基本法、行個法・独個法、個人情報保護条例のいずれにも規定されているが、その内容に相違が認められる。

例えば、いわゆるセンシティブ情報の取扱いについて、要配慮個人情報と収集禁止事項とではその範囲が異なっている。次の表で示す事例では、収集禁止事項に病歴に関する個人情報が含まれていないが、地方公共団体では医療・福祉・社会保障の分野においてこの情報を日常的に取り扱うことから除外されていると考えられ、事務上の取扱いから収集禁止事項の範囲に配慮がされていることがうかがえる。

表1. 要配慮個人情報と収集禁止事項の対象範囲の相違

区分	収集・取得
要配慮個人情報(基本法・行個法・独個法)	本人の人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして政令で定める記述等が含まれる個人情報
収集禁止事項 ※取扱いの制限を受け る個人情報。神奈川県 個人情報保護条例 (平成2年神奈川県条 例第6号)6条	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(原則)。 (1) 思想、信条及び宗教 (2) 人種及び民族 (3) 犯罪歴 (4) 社会的差別の原因となる社会的身分

(筆者作成)

また、要配慮個人情報の取得に当たっては、基本法では本人同意の原則によるべきとされているが、行個法・独個法では特段の規定はなく、収集禁止事項は原則収集が禁止されている。このように両者は根本的に異なる制度であり、いずれにも一定の合理性が認められる。

表2. 要配慮個人情報と収集禁止事項の相違

区分	収集・取得
要配慮個人情報(基本法)	原則本人の同意が必要となる。
要配慮個人情報(行個法・独個法)	制限規定なし
収集禁止事項	原則収集(取得)が禁止される。

(筆者作成)

制度のばらつきは、匿名加工情報、非識別加工情報の制度についても考えられる。これらの前提として、匿名加工情報は個人情報(基本法)ではないとされるのに対し、非識別加工情報は個人情報(行個法・独個法)であるとされる¹⁷⁾。地方公共団体においても今後これらの制度の導入について個人情報保護条例の改正が検討されるだろうが、その選択肢としては、個人情報として導入する、非個人情報として導入する、制度を導入しないといったものが考えられ、ばらつきが拡大することもあり得る。

制度のばらつきは、個人情報の収集(取得)についても言える。個人情報保護条例では、個人情報は本人からの直接取得を原則とする制度の事例が多くあるのに対して、基本法、行個法・独個法ではそのような制度は採用されておらず、より弱い規律となっている。

表3. 個人情報の収集(取得)に係る原則

区分	収集(取得)に係る原則
基本法	規定なし
行個法・独個法	本人から直接書面に記録された当該本人の個人情報を取得するときは、あらかじめ本人に対し、その利用目的を明示する原則
個人情報保護条例	本人からの直接取得の原則(例えば、東京都個人情報の保護に関する条例(平成2年東京都条例第113号)4条)

(筆者作成)

また制度のばらつきとして、保有する個人情報の第三者提供に関する規定が異なっている。例えば、基本法では「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき」(基本法23条1項2号)は、基本法は本人の同意を得ることを原則としつつ、個人情報を第三者提供を行うことができるとする。行個法・独個法でこれに対応するものは「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき」(行個法8条2項4号、独個法9条2項4号)とされる¹⁸⁾が、「明らかに本人の利益」というのは抽象的であって、制度の実施主体の広範な解釈を認めることになる。個人情報保護条例では、例えば熊本県個人情報保護条例(平成12年熊本県条例66号)は基本法に倣って「個人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急やむを得ないと認められるとき」(8条2項4号)には第三者提供ができるとしているのに対し、同県の荒尾市、和水町、南関町の個人情報保護条例は行個法に倣って「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」には第三者提供ができるとしており¹⁹⁾、ばらつきが認められる。個人情報の目的外利用に関する規定についても、同様である²⁰⁾。

これは、基本法が「その地方公共団体の区域の特性に応じて」(基本法5条)個人情報保護制度のばらつきを許容していることに合致する結果である。

(4) 解釈権が分立している

個人情報保護の法の規定の相違については前述(2)、(3)の指摘がされるが、個人情報保護条例についてはたとえ規定が同一であっても、その制定主体＝個人情報保護制度の実施主体によって解釈・運用が異なり得る。

未曾有の災害における事例であるが、2011年(平成23年)の東日本大震災では、個人情報保護条例の保有個人情報の第三者提供についての規定ぶりが全く又はほぼ同じ規定であったにもかかわらず、地方公共団体ごとに対応がわかれるという事態が発生した²¹⁾。当時、福島県内において人命等の保護のために保有個人情報の第三者提供を認める規定は、福島県のほか、南相馬市、いわき市、相馬市などにもあったが、これらにおいては規定の解釈・運用が異なっていたのである。

これらの対応の分岐は、地方公共団体が処理する事務(地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。)2条8項)については、法定された手続によるほか、国や他の団体からの関与を受けないとされていることに裏付けられている。その結果、個人情報保護条例については、第一次的には当該地方公共団体が解釈・運用をし、究極的には司法が判断するものとなっているのである。したがって、このような事態は今後も地方公共団体において発生するものである。

(5) 個人情報保護法制の空白地帯が発生する

基本法、行個法・独個法では、法律の目的として個人の権利利益を保護することを挙げており、個人情報の取扱いのほか、開示等の請求権について定めている。個人情報保護条例についても同様だが、条例の制定は地方公共団体の発意により行われるものであり、法的に強制することはできない。

その上で、個人情報保護法制の空白地帯の発生による問題とは、個人情報の取扱いが法的根拠に基づかずに行われるという問題である。2006年4月現在、全ての都道府県・市区町村では個人情報保護条例が制定されている²²⁾が、広域連合・一部事務組合では制定していない事例がある²³⁾。個人情報を取り扱うにもかかわらず、個人情報保護条例を制定していない場合には「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」²⁴⁾すること、法ではない事務処理要領により個人情報保護制度が運用される事態となっている²⁵⁾。例えば、自己情報の開示等の請求に係る「決定」については、行政処分として位置付けることができるかに疑義が生じ、行政不服審査法(平成26年法律第68号)上の審査請求による救済が閉ざされるおそれが生じる。

(6) 行政事務の執行にもかかわらず基本法が適用される

行政事務の執行に基本法が適用される事例としては、地方公共団体情報システム機構(J-LIS)が挙げられる。J-LISは「地方公共団体の情報システムに関する事務を地方公共団体に代わって行う」地方共同法人²⁶⁾であるとされているが(地方公共団体情報システム機構法(平成25年法律

第29号)1条)、法制上は民間事業者と同じく基本法の適用を受ける。全国規模で地方公共団体の個人情報に係る事務を取り扱い、行政の業務を代行する団体であるにもかかわらず、適用される法が適当でないとの指摘²⁷⁾がされている。

地方公共団体においては指定管理者が挙げられる。公の施設(体育館、図書館等)については、民間のノウハウの活用し、住民サービスの向上を図ることを目的として、法人その他の団体を指定してその管理を行わせることができる(指定管理者制度²⁸⁾)。これは一般に包括的な施設管理とされるから、指定管理者に当該公の施設の使用に係る許可等(行政処分)を行わせることがあり得るが、同時に使用申請等に係る個人情報を取り扱わせることにもなる。この場合の問題は、個人情報保護条例の規定ぶりによって指定管理者に適用される法が異なることである。つまり指定管理者について、①地方公共団体の首長等と同列に個人情報保護条例の実施機関とされている場合、②個人情報保護条例の実施機関とはされていないが、個人情報保護について負うべき義務が規定されている場合、③個人情報保護条例に何ら義務が規定されていない場合により、適用される法が異なる。①から③までのいずれに該当するかは、ただ個人情報保護条例の規定ぶりにより決まるものであり、指定管理者に行わせる施設管理の内容、その他の事情にかかわらない。詳細は、次の表のとおりである。

表4. 個人情報保護条例上の指定管理者の位置付けによる適用される法の相違

個人情報保護条例の規定ぶり	適用される法
①実施機関とされている場合	個人情報保護条例の全ての規定が適用される。
②個人情報保護とし負うべき義務が規定されている場合	個人情報保護条例のうち、指定管理者が負うべき義務とされる規定について適用される。 それ以外は、基本法の規定及び契約に従う。
③何ら義務規定がない場合	個人情報保護条例は適用されない。 基本法の規定及び契約に従う。

(筆者作成)

地方公共団体における公の施設の管理で、一方で直営により管理するものは個人情報保護条例が適用され、他方で指定管理者に管理させるものは基本法が適用されるという状態について、合法であるとは説明できても、合理的であると説明することは難しいであろう。住民の視点に立てば、地方公共団体内で個人情報保護の内容が異なることに説得力がないからである。

(7) 国家的な課題の障害となっている

例えば、災害発生時において、個人情報保護よりも人の生命、身体、財産の保護を優先させる価値判断には社会的合意が得られると考えるが、現実には広域災害が発生した場合は、その判断とは異なる結果となることがある。つまり、地方公共団体では前述(3)、(4)の指摘のようにそ

それぞれの個人情報保護制度に基づき個人情報の第三者提供の是非を判断することになるが、個人情報保護を優先させてしまう価値判断を地方公共団体がすることは排除されておらず、それぞれの裁量の範疇にある。これは、わが国の行政の末端で重要な価値判断が共有されないおそれがあるということであり、法の規定のばらつき、解釈権の分立と相俟って、人命等の保護といった課題の解決には障害となる²⁹⁾。

(8) 個人情報の流通が滞る

前述(3)、(4)の指摘のように、法の規定のばらつき、解釈権の分立は、個人情報の流通を滞らせる原因となり得る。民間事業者・行政間のほか、行政相互間での個人情報の流通を滞らせるとの指摘がある³⁰⁾。

例えば、民間、国、独立行政法人等、地方公共団体が設立する医療機関の間で共同の医療情報データベースを構築するためには、基本法、行個法・独個法、個人情報保護条例の規定に従うことになるが、それぞれの規定及び運用・解釈が異なっていることは大きな課題となる³¹⁾。具体的には、法により個人情報の第三者提供の基準が異なることがあるが、その他にほとんどの個人情報保護条例で採用されているオンライン結合(地方公共団体が管理する個人情報を取り扱うコンピュータと他の者が管理するコンピュータとを通信回線で接続すること。)がある。

オンライン結合の制限の規制は、基本法、行個法・独個法にはなく、個人情報保護条例にのみ設けられたものである。この規制では、ほとんどの場合、オンライン結合を原則禁止し、地方公共団体の附属機関である個人情報保護審議会等での審議により了承を受けた場合に、例外としてオンライン結合ができるとされている。オンラインデータベースの構築について「個別個別の自治体の個人情報審査会など、一つ一つがオーケーしなければつながらない」³²⁾との指摘は、実際にそのとおりである。全国規模のオンラインデータベースを構築できるかは、それぞれの個人情報保護審議会等の判断如何という状況にあり、これは結果として個人情報の流通を滞らせ得る。なお総務省は、「オンライン結合制限については、行政機関個人情報保護法の趣旨を踏まえながら、その見直しを行うなど、各地方公共団体において適切に判断する必要がある」³³⁾との見解であるが、具体的な対応について言及していない。

(9) 監督官庁が異なる

個人情報保護法制において、その実施主体を一元的に監督する官庁は存在しない。「一般の個人情報は、法律の所管のみ行政管理局で、あとは各行政機関の大臣、それから独立行政法人等の長が監督します。年金機構の問題がありましたが、あそこは理事長が監督するわけです。委員会は監督できないわけです。これでいいのか。」³⁴⁾というのは、素朴で根本的な疑問である。

個人情報保護法制一般においては、民間事業者については個人情報保護委員会に監督権限が認められるが³⁵⁾、国の行政機関及び独立行政法人については総務大臣により弱い形での関与が認められるだけである³⁶⁾。地方公共団体についてはこれに関与する他の官庁はない。

なお、法の特別の規定により、個人情報保護委員会が一元的な監督を行うものとされている

場合がある。

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(平成25年法律第27号。以下「番号法」という。)では、個人番号を取り扱う民間事業者、国の行政機関、独立行政法人及び地方公共団体等は、一元的に個人情報保護委員会の監督³⁷⁾を受けることとされている。個人番号を取り扱う事務に限るもので、その他の個人情報保護制度については、この限りでない。

また、個人情報保護委員会は、27年改正法により基本法に導入された匿名加工情報の取扱いについて監督することとされているほか³⁸⁾、28年改正法により行個法、独個法に導入された行政機関非識別加工情報・独立行政法人等非識別加工情報の取扱いについて監督することになった³⁹⁾。

日本年金機構の個人情報漏えい事件⁴⁰⁾ではないが、国の行政機関、独立行政法人、地方公共団体においても個人情報の取扱いに問題が発生し得るのであるから、外部の立入検査が入らない体制をこのまま維持してもよいのか、監査の基準が異なる可能性を許容してよいのか、疑問が残る。

(10) 条例改正に膨大なコストがかかる

個人情報保護条例は、基本法、行個法の規定に倣って規定しているものが多い。また、番号法の規定を受けて条例に規定すべき事項を、個人情報保護条例にあわせて規定している例が見受けられる⁴¹⁾。地方公共団体は、基本法、行個法といった一般法、番号法といった特別法の改正には、自らの条例改正の観点から関心を持っている。

27年改正法・28年改正法では、個人識別符号、要配慮個人情報、匿名加工情報・非識別加工情報といった新たな制度が導入され、これらについて、政府は地方公共団体においても対応するよう求めているところである。また、27年改正法においては、その施行後3年ごとに検討を加え、所要の措置を講ずるものとされており(27年改正法附則12条3項)、これを受けた今後の基本法の改正から玉突きでの行個法の改正、個人情報保護条例の改正が予想され、地方公共団体においても定期的に制度改正の対応が必要となると思われる。

これには、全国の地方公共団体で一斉に発生する事態だが個人情報保護法制の改正を追っていくことは、大規模団体であればともかく、小規模団体では十分な対応ができないのではないかと危惧する指摘がある⁴²⁾。

2 地方公共団体の観点からの各指摘の分析

2,000個問題は、民間事業者、国の行政機関、独立行政法人等及び地方公共団体にわたる問題であるが、その中で大きな比重を占めるのは地方公共団体である。したがって、1で確認した各指摘は、特に地方公共団体との関係で分析されるべきである。そのような観点から、以下ではそれぞれの指摘について見ていくことにする。

(1)の「同一事業でも個人情報保護制度の実施主体により適用される法が異なる」ことについては、全国一律で規律すべき個人情報の取扱いが法令で定められていないことが原因となっている問題である。

現状では、(1)の事例のように、事業を規律する法令で情報の取扱いに関する規定が設けられていてもそれは部分的であって、当該事業に係る個人情報の取扱い全般についてのものとはなっていない。結局、事業に係る個人情報の取扱いのほとんどには、個人情報保護条例が適用される。

事業を規律する法令で当該事業に係る個人情報の取扱いが全般にわたり具体的に規定されれば、事業を行う者全てに対し当該規定がと法として適用されることになる。つまり、個人情報保護制度の実施主体により適用される法が異なるという状況を解消することができる。

ただしこれは、当該事業限り、また法令で規定した個人情報の取扱いの範囲限りで言えることであって、そこから外れるものについては、個人情報保護条例が適用されることを変更しない。

(2)の「個人情報の定義にばらつきがある」ことについて、これは地方公共団体が独自に条例を制定することができるために発生している問題である。

「地方公共団体が処理する事務」については、地方公共団体は条例を制定することができるが、これは合法的に行われる限りにおいて制限されることはない。条例の制定は「法令に違反しない限りにおいて」(地自法14条1項)可能となっており、現状では、法令で個人情報の定義について何らの指定はなく、またどのような内容が違反することになるのか明らかでない。したがって、地方公共団体の判断で規定された個人情報の定義は、全て合法ということになる。

これと同様のことは(6)の「行政事務の執行にもかかわらず基本法が適用される」ことについても言える。指定管理者の個人情報の取扱いについては法律の規定は何らなく、個人情報保護条例の規定ぶりで適用される法が異なることになるとしても、合法と判断されることになる。

(3)の「制度内容にばらつきがある」こと、(4)の「解釈権が分立している」こと、(8)の「個人情報の流通が滞る」ことについては、要するに、地方公共団体がそれぞれ個人情報保護制度を持つため生じている問題である。これは、個人情報保護制度が自治事務⁴³⁾であることに起因する。

地自法では、個別に法律で定める法定受託事務以外の事務はすべて自治事務と位置付けている。自治事務は地方公共団体が本来的に役割を果たすべき事務であり、国等の関与がより限定されている。すなわち、技術的助言及び勧告(地自法245条の4)、資料の提出要求(地自法245条の4)、是正の要求(地自法245条の5)、是正の勧告(市町村の処理する自治事務について都道府県の執行機関が行うもの。地自法245条の6)に限られており、法定受託事務のように是正の指示(地自法245条の7)、代執行(地自法245条の8)は認められていない。また、国は自治事務については処理基準(地自法245条の9)を定めることができない。その結果、地方公共団体は自治事務の執

行について独自の解釈・運用が事実上できるようになっているのである。

自治事務(法令に規定されているもの、規定されていないものを問わない。)では、その執行において地方公共団体における区域の特性を反映させることができるが、その結果として他の地方公共団体との制度調整がより困難となる。制度内容にばらつきがあることは、自治事務においてはむしろその性質上当然であって、合法となる。その結果、個人情報の流通が滞ってもそれは政策的に解決すべき課題であり、地方自治の立場からは問題とはならないということになる。

地方公共団体の個人情報保護制度は、法制上でこのような現状にある。例えば、地方公共団体間で異なっている個人情報の第三者提供の基準について、たとえ条例の規定が同一であっても、当該地方公共団体の自主的な解釈・運用に委ねられるのは、自治事務である以上、許容され得る。オンライン結合の制限は、地方公共団体の個人情報保護制度が自治事務であるために独自に導入された規制であって、その内容、手続等について、国等が関与して改めさせることはできないものとなっている。この是非を問うのであれば、司法の判断を仰がなければならないだろう。

(5)の「個人情報保護法制の空白地帯が発生する」ことについては、地方公共団体が条例等の制定改廃を法的に強制されないために起こる問題である。

条例等の制定改廃は、国等が地方公共団体に代わって行うことはできない。したがって、当該地方公共団体がそれを行わなければ、妥当かどうかは別にしても、法的にこれを補完する手段がない。また、条例ではなく規則、規程、要綱等で個人情報保護を規定していたとしても、これを条例で規定すべく法的に是正させることはできないだろう。

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に必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務」(基本法5条)を有するものとされ、「要綱に基づく個人情報保護措置は、「この法律の趣旨にのっとり」策定されたものとはいえず、個人情報保護条例を制定する必要があると思われる。」⁴⁴⁾との指摘もある。しかし、個人情報保護が条例で規定されなければならない法的根拠は明らかでなく、法的な是正も用意されていない現状では、この責務をどのように果たすかは地方公共団体に委ねられていると考えてよいだろう。したがって現状では、空白地帯の解消にはそれを生じさせている地方公共団体が自ら判断をすることが必要となる。

(7)の「国家的な課題の障害となっている」ことについては、地方公共団体においてそれぞれが最適の個人情報保護制度を構築した結果、生じている問題である。

基本法及び個人情報保護に関する基本方針(平成16年4月2日閣議決定)では、地方公共団体が講ずべき基本的な事項が総論的に言及されている。これは、地方公共団体内の最適な制度の構築、解釈・運用には寄与するものであっただろう。わが国においてプライバシー権保護のための事前規制は、その是非はともかく、地方公共団体においてはこれまで地域で最適化してきたものだと言えるのである。

国家的な課題の解決に当たり、このような地域で最適化された制度に当てはめて検討しても、論理的に無理があろう。そもそも現在の地方公共団体の個人情報保護制度では、他の個人情報保護制度との間で調整して特定の課題を解決するというようなことがほとんど考慮されていないからである。

(9)の「監督官庁が異なる」ことについて、わが国の個人情報保護法制全体を監督する組織がないことによって生じている問題である。

民間事業者の個人情報の取扱いについては個人情報保護委員会が監督するものとされているのに対し、国の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体ではそうになっていない。特定個人情報、匿名加工情報、非識別加工情報の取扱いについては、個人情報保護委員会の監督等に服することとされているが、これは番号法、基本法、行個法・独個法の特別の規定により行われているものである。それ以外の地方公共団体の個人情報保護制度については、特定の監督官庁がなく、地自法に定める国の関与等が一般的にあり得るのみである。地方公共団体の個人情報保護制度の監督官庁を強いて挙げるとすれば、当該地方公共団体であり、他者によるチェックが及ばない構造となっている。

(10)の「条例改正に膨大なコストがかかる」ことについて、これは地方公共団体の事務処理能力の問題である。

例えば、地方税法(昭和25年法律第226号)等の改正により行われる地方公共団体の税条例の改正、国家公務員の給与の改定に倣って行われる地方公共団体の一般職の給与条例の改正等は、地方公共団体で例年行われる作業である。これらの条例は比較的長編であり、また従来の制度との調整を図るための経過措置を設けなければならず、改正作業には時間を要すると思われるが、多くの場合は施行時期までの期間が短く、また税・給与は権利義務を定めるものであるから施行の遅延が許されない。地方公共団体においては避けることができない作業であり、事務処理能力がないことを理由に改正しないわけにはいかないものである。地方公共団体は、法律改正に伴う条例改正について、曲がりなりにも実績を積んできたと言える。

個人情報保護条例の改正は、基本法、行個法に倣って行われると想定されるが、施行時期を指定されているわけではなく、そのタイミングについては地方公共団体に裁量があり、改正作業に十分な時間をとることができる。

確かに、非識別加工情報の制度の導入等、今後の改正作業は複雑さ・困難さを増し、その作業に時間がかかることは想像に難くない。特に小規模団体で改正のコスト感が増すことは間違いないだろう。しかし、それは行政をどのように執行するかということであって、2,000個問題固有の問題ではない。行政においては、増加する事務をどのように処理するかを模索するのが本筋であって、事務処理が追い付かないことを理由として為すべきことをしないことは許されない。この指摘は、行政側の「気持ち」を述べたものに過ぎない。

3 2,000個問題解消のための法律の必要性と課題

(1) 法律の必要性

1の指摘は、(10)を除き、いずれも現行の個人情報保護法制では解決できない課題である。地方公共団体の個人情報保護制度一条例等で根拠づけられた制度一の平準化をするためには、法律によらなければ解決することができない。

では、どのような法律が適当なのか。

まず、地方公共団体間において最低限の共通項を洗い出し、法律で規定していくという手法がある。1の(1)では、医師による診療録の作成義務について挙げたが、どの医療機関に属する医師であってもこの規定は適用される。これは、個別法によりパッチワークのように部分的な共通項しか設けることができないが、端的にその内容を明示することができる。

次に、すべての地方公共団体に適用される個人情報保護に関する法律を制定する手法⁴⁵⁾がある。この手法をとるためには、「地方自治の本旨」(憲法92条)に合致したものでなければならず、また「国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」(地自法2条11項)が、これらを満たした上での話となる。

1の(2)、(3)の定義・制度のばらつきは、同一の法律が適用されることで解消されるだろう。個人情報保護制度の基礎となる部分を揃えることで(7)の国家的課題への障害や、(8)の個人情報の流通の滞りを取り除くことにもつながると考える。(9)については、当該法律に監督官庁を規定することで問題を解消できる。特定個人情報、非識別加工情報の取扱いについて個人情報保護委員会が監督等をする事を考えれば、同委員会が監督官庁となるのが適当だろう。

(2) 課題

しかし、このような法律の制定だけでは2,000個問題を解消することはできないと筆者は考える。というのも、法律で定められた地方公共団体の個人情報保護制度が自治事務のままでは、地方公共団体が事実上解釈・運用をすることができてしまうからである。これでは、1の(4)の法律の解釈・運用が分立したままであること、(8)の個人情報の第三者提供の基準がバラバラのままであることは解消されない。また、それぞれの団体の解釈・運用について国等が是正させることができず、事務の処理基準を定めることができないのでは、2,000個問題の根本的な解消にはならないのではないかと考えるのである。

つまり、地方公共団体の個人情報保護制度のうち、全国一律の基準が必要であるとして法律で定めるべき事項については、地方公共団体の独自の解釈・運用を抑制する必要がある。このためには、地方公共団体の個人情報保護制度の全部又は一部を地自法上の自治事務とは異なる位置付けとすることが必要である。

おわりに

結論として、2,000個問題を解消するためには、全ての地方公共団体に適用される個人情報の保護に関する法律を制定するのみならず、地方公共団体の個人情報保護制度で全国一律の基準

で処理すべき事項について自治事務から除外する必要がある。

もちろん、すべての地方公共団体に適用される個人情報の保護に関する法律を制定するに当たっては、法律と条例の役割分担がどうあるべきかの再構成が必要である。プライバシー権との関係、地方自治での関係ではどうかといった観点で慎重に議論されるべきである。

筆者は、地方公共団体の個人情報保護制度をすべて法律で定め、個人情報保護条例を一律失効させればよいとは考えない。これはいかにも乱暴で精緻さを欠くであろう。例えば、「地方公共団体の区域の特性に応じ」た個人情報保護に関する条例等の制定、法律・条例の解釈・運用の余地は、認められてしかるべきである。

結局、どこまでを法律に規定し、どこまでを地方の裁量に任せるのか、慎重な議論が必要となる。将来の地方公共団体の個人情報保護制度においては、法律が適用されて解釈・運用が揃えられる部分、法律が直接適用されるが解釈・運用が地方公共団体に委ねられる部分、条例が適用されて地方公共団体の区域の特性が反映できる部分といった組み合わせにより、市民の生命・身体・財産とプライバシー権を保護していくことが必要なのではないだろうか。

<注>

- 1) 裁判において、行為についてプライバシー侵害として救済されるためには、その行為により公開される事柄が、①私事性(私生活上の事実又は私生活上の事実らしく受け取られるおそれのあることがらであること。)、②秘匿性(一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合に公開を欲しないであろうことがらであると認められること。)、③非公知性(一般の人々に未だ知られていないことがらであること。)の要件を満たすことが必要とされる。代表的な裁判例として、「宴のあと」事件(東京地判昭39・9・28下民集15巻9号2317頁)
- 2) もっとも、苦情の処理(基本法35条、行個法48条、独個法47条)や、審査請求(行個法42条以下、独個法42条以下)の制度は設けられている。
- 3) 個人情報の保護に関する法律及び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の一部を改正する法律(平成27年法律第65号。以下「27年改正法」という。)附則12条6項では「政府は、新個人情報保護法の施行の状況…を踏まえ、新個人情報保護法第二条第一項に規定する個人情報及び行政機関等保有個人情報の保護に関する規定を集約し、一体的に規定することを含め、個人情報の保護に関する法制のあり方について検討するものとする。」ものとされ、行政機関等の保有する個人情報の適正かつ効果的な活用による新たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び豊かな国民生活の実現に資するための関係法律の整備に関する法律(平成28年法律第51号。以下「28年改正法」という。)附則4条では「政府は、この法律の公布後二年以内に、…個人情報取扱事業者、…国の機関、…地方公共団体、…独立行政法人…及び地方独立行政法人が保有する…個人情報が一体的に利用されることが公共の利益の増進及び豊かな国民生活の実現に特に資すると考えられる分野における個人情報の一体的な利用の促進のための措置を講ずる。」ものとされた。また、官民データ活用推進基本法(平成28年法律第103号)19条では「国は、官民データを活用する多様な主体の連携を確保するため、官民データ活用の推進に関する施策を講ずるに当たっては、国の施策と地方公共団体の施策との整合性の確保その他の必要な措置を講ずるものとする。」とされる。
- 4) 病院においては「病院日誌、各科診療日誌、処方せん、手術記録、看護記録、検査所見記録、エックス線写真、入院患者及び外来患者の数を明らかにする帳簿並びに入院診療計画書」(医療法施行規則(昭和23年厚生省告示第50号)20条10号)、地域医療支援病院においては「病院日誌、各科診療日誌、処方せん、手術記録、看護記録、検査所見記録、エックス線写真、紹介状、退院した患者に係る入院期間中の診療経過の要約及び入院診療計画書」(同規則21条の5第2号)、特定機能病院においては「病院日誌、各科診療日誌、処方せん、手術記録、看護記録、検査所見記録、エックス線写真、紹介状、退院した患者に係

- る入院期間中の診療経過の要約及び入院診療計画書」(同規則22条の3第2号)、臨床研究中核病院においては「従業者数を明らかにする帳簿、特定臨床研究の計画の立案及び実施の実績、他の病院又は診療所と共同して特定臨床研究を実施する場合にあつては、特定臨床研究の実施の主導的な役割を果たした実績、他の病院又は診療所に対し、特定臨床研究の実施に関する相談に応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行った実績、特定臨床研究に関する研修の実績、第一条の十一第一項各号及び第九条の二十五各号に規定する体制の確保の状況を明らかにする帳簿」(同規則22条の7第3号)である。
- 5) もっとも、具体的な事案に対しては、適用される法に抵触しない限りにおいて、国が示した「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイダンス」(平成29年4月14日、個人情報保護委員会・厚生労働省)等を自主的に順守しているというのが実態であろう。
 - 6) 「例えば、学校や病院においてルールが統一されていないということがあります。というのも、民間病院では、厚生労働省の監督のもと個人情報保護法が適用されますが、国立大学病院では独立行政法人等個人情報保護法が適用され、県立病院では県の個人情報保護条例、市立病院では市の条例と、それぞれ分かれていますのであります。」第189回国会、衆議院本会議録19号(平成27年4月23日)11頁。濱村進君の質疑
 - 7) 鈴木正朝「番号の考え方と個人情報保護法改正の動向」都市問題vol.105(2014.11)98頁
 - 8) 幼稚園教育要領(学校教育法施行規則(昭和22年文部省告示第11号)38条)、小学校学習指導要領(同52条)、中学校学習指導要領(同74条)、高等学校学習指導要領(同84条)、特別支援学校小学部・中学部学習指導要領及び特別支援学校高等部学習指導要領(同129条)
 - 9) なお、「文部科学省所管事業分野における個人情報保護に関するガイドライン」(平成27年8月31日文部科学省告示第132号)は、2017年5月30日をもって廃止された。
 - 10) 例えば、給水事業、電気事業、交通事業、ガス事業が挙げられる。いずれも地方公営企業法(昭和27年法律第272号)に基づくもの
 - 11) 先行研究として、上原哲太郎「個人情報保護条例の差異と自治体実務上の悩み」情報ネットワーク法学会第14回研究大会(2014年12月7日開催)第三分科会説明スライド4-7頁。
<http://www.slideshare.net/tetsutalow/> 2014-44026139。2017年10月4日11:40閲覧
 - 12) 例えば、新潟市個人情報保護条例(平成13年新潟市条例第4号)2条1項
 - 13) 当該情報に特定の個人を識別することができる情報(氏名など)が含まれていなくても、当該地方公共団体が保有する他の情報と照合することができ、特定の個人を識別できれば、個人情報となる。
 - 14) 「他の事業者通常業務では行っていない特別な照会をし、当該他の事業者において、相当な調査をしてはじめて回答が可能になるような場合や、照合のため特別のソフトを購入してインストールをする必要がある場合」には、個人情報に該当しない。宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 [第5版]』(ぎょうせい、2016年)40頁。千葉市個人情報保護条例(平成17年千葉市条例第5号)2条1号がこの類型に当たる。
 - 15) 例えば、「個人を対象とする情報であつて、特定の個人が識別することができるものをいう。」武雄市個人情報保護条例(平成18年武雄市条例第12号)2条1号
 - 16) なお、基本法2条2項2号に規定する個人識別符号については、限定列举されている。詳細は、「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン(通則編)」(2016年11月(2017年3月一部改正)個人情報保護委員会)6-11頁参照のこと。
 - 17) 匿名加工情報が識別行為の禁止義務規定があり、それ自体は個人情報ではないとされる一方で、「行政機関におきましては、非識別加工情報の作成後におきましても、もとの個人情報のデータを保有するところ、民間事業者に課せられる識別行為の禁止義務に相当する規定を設けておりません。そのことから、理論上、非識別加工情報は、その作成のもととなったデータと照合することが可能であるために、基本的にこの非識別加工情報は個人情報に該当する。」(第190回国会、衆議院総務委員会議録(平成28年4月19日)14号4頁、濱村委員の質疑に対する上村政府参考人の答弁)
 - 18) 「本項4号の「明らかに本人の利益になるとき」には、「人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合」が包含されている」宇賀・前掲著書444頁
 - 19) 荒尾市個人情報保護条例(平成15年荒尾市条例第24号)12条2項、和水町個人情報保護条例(和水町平成18年条例第10号)12条2項、南関町個人情報保護条例(平成17年南関町条例第1号)12条2項
 - 20) 基本法では目的外利用と第三者提供の取扱いについて別の規定となっているが、行個法では同一規定となっている。個人情報保護条例ではいずれの事例もある。別の規定となっている例として、長岡市個人情報保護条例(平成27年長岡市条例第31号)10条、11条。同一規定となっている例として、札幌市個人情報保護条例(平成16年札幌市条例第35号)8条
 - 21) 「障害者団体が障害者手帳などを持つ住民の個人情報の開示を求めた。しかし、読売新聞が6月に行

- った調査では、津波を受けた沿岸や福島第一原発からの避難をした地域で開示の要望を受けた 8 市町村のうち、応じたのは南相馬市のみ。多くは、個人情報保護を理由に開示を拒んだ。」(読売新聞、2012年3月20日「災害時の障害者支援…安否確認、個人情報の壁」<http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/article/20130320-OYTEW51644/> 2017年10月4日11:45閲覧)
- 22) 総務省自治行政局地域情報政策室『地方自治情報管理概要 ～電子自治体の推進状況～』(平成21年10月)54頁。http://www.soumu.go.jp/main_content/000042122.pdf。2017年10月4日10:45閲覧
 - 23) 「湯浅 ……それから個人情報保護法の空白地帯が現実にあるということで、これはかなり前から新保先生がご指摘になっていたのですが、私も調査してみたところ、現実にはそういう自治体があったので、空白地帯があることがわかりました。」上原哲太郎・鈴木正朝・湯浅塾道「シンポジウム 個人情報保護法2000個問題は解消可能か？」情報ネットワーク・ローレビュー講演録編・第14回研究大会講演録88頁
 - 24) 湯浅塾道「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—」情報セキュリティ総合科学第6号(2014年11月)57頁
 - 25) なお、地方公共団体が条例を定めていないことと個人情報保護制度を導入していないこととは、必ずしもイコールではない。規則、規程、要綱等により個人情報保護制度を整備することは可能である。個人情報保護制度の事務処理要領としては有効である。
 - 26) 地方共同法人には、地方公務員災害補償基金、地方公共団体金融機構、日本下水道事業団等がある。
 - 27) 「鈴木 ……J-LISというのは、住基ネットを見て、今マイナンバーを見る組織ですが、そのJ-LISという組織は、どう考えても第三者機関の監督下であって、監査を受けるとか、極めてセンシティブなナンバーを扱っているわけですが、民間部門だということに驚きを禁じ得ないわけです。」前掲・上原・鈴木・湯浅「シンポジウム」情報ネットワーク・ローレビュー講演録編・第14回研究大会講演録96頁
 - 28) 地自法244条の2第3項以下
 - 29) その中で、災害対策基本法(昭和36年法律第223号)の改正により市町村長の避難行動要支援者名簿の作成等(同法49条の10から49条の13まで)を規定したことは、法律による制度整備を通じて人命等の保護を優先させる価値判断の浸透に資するものと考えられる
 - 30) 市民が主役の地域情報化推進協議会番号制度研究会編・森田朗監修『新社会基盤 マイナンバーの全貌 制度対応の勘所からビジネス・医療での活用まで』(日経BP社、2015年)279-282頁参照
 - 31) 「東日本大震災後は医療クラウドや自治体クラウドへの意向の可能性を改めて検討する機運も高まっているが、自治体をまたぐシステム整備も、こうした法制度が壁となる。特に、財政が逼迫する多くの自治体においては、情報化投資効果の向上とITを活用した更なる効率化に向けた取り組みは必要不可欠な施策となる。情報システムの一部共有化、クラウド・コンピューティングの活用の足かせとなるところまではできる限り取り払っておく必要がある。」前掲・鈴木論文、都市問題vol.105、98-99頁
 - 32) 第190回国会、衆議院総務委員会議録14号(平成28年4月19日)25頁。鈴木参考人の意見陳述
 - 33) 「個人情報保護条例の見直し等について(通知)」平成29年5月19日付け総行情第33号、各都道府県知事(個人情報保護担当課・情報政策担当課・市区町村担当課扱い)、各指定都市市長(個人情報保護担当課・情報政策担当課扱い)あて、総務省大臣官房地域力創造審議官通知8頁
 - 34) 第190回国会、衆議院総務委員会議録14号25頁。鈴木参考人の意見陳述
 - 35) 報告及び立入検査(基本法40条)、指導及び助言(基本法41条)、勧告及び命令(基本法42条)が規定されている。
 - 36) 施行の状況の公表(行個法49条、独個法48条)、資料の提出及び説明の要求(行個法50条)、意見の陳述(行個法51条)が規定されている。
 - 37) 指導及び助言(番号法33条)、勧告及び命令(番号法34条)、報告及び立入検査(番号法35条)が規定されている。
 - 38) 報告及び立入検査(基本法40条)、指導及び助言(基本法41条)、勧告及び命令(基本法42条)は、匿名加工情報の取扱いについても適用される。
 - 39) 資料の提出の要求及び実施調査(行個法51条の5、独個法48条の5)、指導及び助言(行個法51条の6、独個法48条の6)、勧告(行個法51条の7、独個法48条の7)が規定されている。
 - 40) 2015年5月に発覚したもの。年金管理システムに保管されていた125万人分の個人情報が漏洩した。個人情報保護法制上、日本年金機構の監督官庁は厚生労働大臣ではない。
 - 41) 個人情報保護条例を改正する方式を紹介するものとして、宇賀克也・水町雅子・梅田健史『施行令完全対応 自治体職員のための番号法解説[実務編]』(第一法規、2014年)247頁以下
 - 42) 「〇片山虎之助君 それはあなたの方が主導したのかもしれないけど、大したものだわね。しかし、それがちゃんと対応できるのは、あなたの感じというところのくらい。ざっとでいいよ。大きいところは私

はできると思うんですよ、大きいところは。都道府県は辛うじてみんなできると思いますけど、政令市も含めて。ただ、できないところはあるわね、条例だけ作って。どう思いますか。答えにくいかな。○政府参考人(原田淳志君) 個人的な感想ということでございますけれども、やはり都道府県なり政令指定都市というのはいろんな意味での体制も整っておことは事実でございます。一方で、人口規模が小さい団体になりますと相対的にいろんな意味での難しさが出てくると思います。」第190回国会、参議院総務委員会議録14号(平成28年5月19日)24頁。

- 43) 地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外の事務をいう(地自法2条8項)。「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」ものとされている(地自法2条13項)。
- 44) 宇賀・前掲著書82頁
- 45) これについては、「いわゆる2000問題の解決には、個人情報政策の基本部分について、各自治体の個人情報保護条例にのみ委ねるのではなく、共通項については全国統一の「地方公共団体の保有する個人情報の保護に関する法律」…を制定する必要がある。」(番号創国推進協議会調査研究・政策部会、日本ユーザビリティ医療情報化推進協議会「提言 自治体データ及び医療データ連係と個人情報保護法制の問題点 個人情報保護法制2000個問題の立法的解決に向けて」(2015年4月9日)6-7頁)と指摘されているところである。

主指導教員(鈴木正朝教授)、副指導教員(田村秀教授・今本啓介准教授)