

『住民と自治』(通巻713号)9月号付録 2022年9月1日発行 自治体研究社

# とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第236号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ホラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: https://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

○ 行政のデジタル化と個人情報保護(下) 庄 村 勇 人 ----- 2



## ◆とちぎ地域・自治研究所設立 20 周年事業

### ① 第 13 回とちぎ地域・自治フォーラム

「ジェンダー平等と地方自治の課題、未来(仮)」

・講演①「性教育からみたジェンダー平等(仮)」

講師 長(うしとら)香織宇都宮大学准教授

・講演②「地方自治の課題(2000年以降の地方自治の動きとこれからの課題)(仮)」

講師 中山 徹(自治体問題研究所理事長、奈良女子大学教授)

◇ 日 時 11月12日(土)13時30分～

◇ 会 場 (Zoomと併用) 栃木県総合文化センター第4会議室

### ② 20年記念誌への「設立20年に寄せて」の投稿募集

11月を目途に20周年記念誌を編集します。会員の皆様に「設立20年に寄せて」の投稿を募集しています。20年を振り返って、設立当時の思い出や研究所で学んだこと、この間の地域・自治をめぐる動向と研究所の役割、今後の研究所への期待・注文等々テーマは(20周年に相応しいものであれば)自由です。下記の要領をお願いします。

○ 文字数は1500字程度を上限とし、A4のWord等のテキストファイルをメールで送付するか、紙ベースでFAXの送付でも結構です。

○ 送付先 E-mail: [support@tochigi-jichiken.jp](mailto:support@tochigi-jichiken.jp)、FAX: 0282-83-5060

○ 期 日 第1次締切り 8月31日、第2次締切り 9月15日

### ③ ホームページのリニューアル 進めています。

# 行政のデジタル化と個人情報保護(下)

## ～個人情報保護条例改正を中心に～

庄村 勇人 (名城大学)

### 目 次

- 一. はじめに
- 二. 自治体行政のデジタル化に向けた動き
- 三. 個人情報保護制度とデジタル化政策
- 四. 2021年デジタル改革関連法に基づく改革
  - 1 デジタル改革関連6法とは (以上、前号)
  - 2 2021年個人情報保護法改正 (以下、本号)
- 五. 考察
- 六. おわりに

## 2 2021年個人情報保護法改正

続いて、ここからが本命になりますが、以下ざっと見て参りたいと思います。  
2021年個人情報保護法改正の内容について、

### (1) 2021年個人情報保護法改正の概要

デジタル化改革に伴って個人情報保護法が改正されましたが、その個人情報保護法改正の背景ということで、TF「最終報告」の中で「官民や地域の枠を越えたデータ利活用の活発化、現行法制の縦割りに起因する規制の不均衡や不整合がデータ利活用の支障」となっていると書かれています。それから「システム標準化・共通化、医療防災等分野における官民データ連携等施策の推進→個人情報保護に万全を期すため、一元的に監督する体制確立が必要」と、これに基づいて個人情報保護委員会にあらゆる個人情報保護規制の権限を1本的にまとめましょうというふうになります。

いわゆる「2000個問題」これが自治体に一番関係するところになります。地方公共団体ごとに条例があると、そうすると個人

情報の範囲も定義も違ってくるし、個人情報だとしてそれにどんな規制が掛かっているのかという規定も変わってくると、そうすると経済活動をするときの支障になるでしょうということを経済団体等がいうと。或いは一部の一部事務組合では個人情報保護条例そのものがないというところもあって、都道府県市区町村は個人情報保護条例を持っていたんですが、一部持っていない自治体への対応策ということから、国が面倒を見ましょうということになる。もう一つ、GDPRというEUのルールを十分制認定を受けるために一元化というのが必要なんだということもいわれています。EUはかなり厳しい個人情報保護ルールを設けておりますので、EUの十分性認定というのを国としても受けられない場合は、日本の企業がヨーロッパで仕事するときに、い

ちいち個人の同意を取らないといけないということで、ビジネス上非常に大きな制約を受けるのでこの充分性認定を受ける必要があるから改正しなければいけないという議論がされました。国レベルでは3本の法律を1本に統合（民間分野への個人情報保護法（以下「個法」）、行政機関個人情報保護法（以下「行個法」）、独立行政法人等個人情報保護法）しましょうというのが書いてあります。

地方自治体については、条例はいったん「リセット」（平井前デジタル担当大臣）して、共通化されたルールの中で運営していきましょうということになります。全国的な共通ルールを個人情報保護法で定めて運用していきましょうということです。かつ統合後の法律の有権解釈権は個人情報保護委員会に「一元的に帰属」されていると。これ

も、名古屋市で非常に困っているんですが、条文の読み方等々も個人情報保護委員会に任せてくださいと。自治体がごちゃごちゃやるなどされているところがございます。法律の的確な運用確保のため、一般的に、あるいは…全国統一的な運用が求められる行政分野ごとに、国がガイドラインを策定しています。自治体関係については4月の頭にガイドラインが出されています。「法律の範囲内で、必要最小限の独自の保護措置」は許されるというふうにして、基本は個人情報保護法を全国の自治体では使いなさいと、だけど、自治体は必要最小限で条例を作ってもいいですよというふうにして、独自条例を作っている部分を明文で認める規定を置いています。

それは次の表のようになります。

明文化された項目	条文（改正個法）	内容
手数料	第89条2項 第119条3・4項	開示請求等手数料額 匿名加工情報等の手数料額
条例要配慮個人情報	第60条5項	要配慮個人情報の追加
個人情報ファイル簿の例外	第75条5項	個人情報ファイル簿ではない個人情報取扱簿導入判断
不開示事由	第78条2項	情報公開条例との整合性の観点から不開示事由の調整
審査請求の特例	第107条2項	審査請求につき行審法4条の特例
開示請求手続	第108条	開示、訂正、利用停止、審査請求手続の追加
審議会への諮問事項	第129条	審議会諮問事項に関する規定の追加

ここに書かせていただいたような規定に関しては、改正された個人情報保護法が自治体は条例を作ってもいいよというふうに明文で書いてある部分です。問題は、それ以外の部分について条例を作っているのかどうかということも非常に大きな論点の一つなのかなあと考えています。

自治体でそういうふうに条例でルールを作るということについて、個人情報保護法

上の「共通ルールよりも保護の水準を下げる」規定は認められないが、保護水準を高める規定を置くことは、必ずしも否定されるものではない。ただし「個人情報の有用性に配慮」も必要なので、「特にそのような措置を講ずる必要がある場合に限る」と、これがTFの議論としていわれています。ただこれは改正前の時点です。今の個人情報保護委員会は、もっと厳しくて保護水

準を高める規定を置こうとしても「それは認められません、認められません」と連発されています。名古屋市で今やっていますが、個人情報保護委員会の指摘をかなり疑問に思っているところです。ということで、条例制定に関してかなり制約がかかっているというところ、しかも、改正前のタスクフォースの最終報告時点よりも現在の個人情報保護委員会の方が自治体のそういう権限を制約する方向性が示されているということです。

この表は、個人情報保護法がどう変わったかというものです。改正前は、それぞれ別々の機関が別々の法律に基づいて個人情報を保護していたのが、改正後は1本の法律で前半分は民間事業者、後半分を国や自治体のルールとしましょうというふうにして、全部を個人情報保護委員会が一括で管理していきましょうというのが改正後の仕組みということになります。

### <改正前>

個人情報保護法（基本法1章から3章まで）		
民間部門	公的部門	
	国等	地方公共団体
個人情報保護法（4章） ガイドライン	行政機関等個人情報保護法 独立行政法人等個人情報保護法	個人情報保護条例

↑    ↑    ↑  
 個人情報保護委員会                      総務省    各地方公共団体



### <改正後>

改正個人情報保護法		
<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の行政機関</li> <li>・地方公共団体（条例では必要最小限の保護措置のみ）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間事業者</li> </ul>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;">           国公立病院・大学（*）         </div>

↑ \*個人情報ファイル簿の作成、匿名加工情報提供制度は除く。

個人情報保護委員会

## (2) 具体的改正点

具体的な改正点ですが、いろいろあるんですが。細かく見ていくと時間がありませんので、少しざっくりと見ていきたいと思えます。

まず、それまで全国の多くの自治体の条例と今回の国の改正法、一元化された改正法とどこが違うのかというところを中心に見ていきたいと思えます。

### ① 個人情報の定義の統一

まず、個人情報の定義の統一ということです。行政の個人情報保護法で使われてい

た定義が廃止されて、民間にあわせるような形で個人情報の定義が変えられたという

のが今回の改正の一つの論点になります。

「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、次の各号のいずれかに該当するものをいう。」とあつて、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と。氏名とか生年月日である誰かという特定の個人を識別できれば個人情報です。識別できなければ個人情報ではありませんというルールが使われておりました。問題は、この括弧の中でして、そのある単体の情報だけで識別できるかということだけではなくて、他の情報と組み合わせるといふことである個人が識別できるという場合も個人情報といひましようというルールがございます。その時に、民間の場合は、「容易に」といふ条件が付いていたんですが、かつて改正前の行政にはこの「容易に」が付いていなかったんです。何が違うかという、  
「容易に照合することができる」と付いた場合は、容易に照合して識別できないと個人情報にならないということになりますので、難しい照合、例えば別のどこかの部署に問合せて情報を取得し組み合わせると

人と識別するみたいな難しい照合の場合は個人情報ではないということになります。つまり個人情報の範囲を狭くした、従前よりも狭くなっているといわれています。民間に合わせたということなんですが、民間の場合は、個人情報を使って営業をしないといけませんので、管理する個人情報の範囲を狭くするという運用がされていたんですが、民間の個人情報に合わせるという形で今回改正がされたということになります。当初、タスクホースレベルだと「容易」が付こうが付くまいが大して変わりませんという説明をしていたんですが、その後やはり違いも出てくるということを経済審議で指摘をされて、ただ規制自体は変わらないから多少こういう部分が変わっても問題ないでしょうという指摘がされています。これも本当にそうかというところはまた検証の余地があるんです。とにかく民間と行政との個人情報の定義を合わせる。これもやはりデータ利活用というところへ揃えるというところがあるというところをまず紹介しておきたいと思ひます。

#### ○改正個法

(定義)

**第2条** この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

一 当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録（電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式をいう。次項第二号において同じ。）で作られる記録をいう。以下同じ。）に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項（個人識別符号を除く。）をいう。以下同じ。）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。）

二 個人識別符号が含まれるもの

#### ② 条例要配慮個人情報

続けて、「条例要配慮個人情報」というところでは、先程、自治体が条例を作っても

いいですよというふうなうちのひとつがこの「条例要配慮個人情報」という部分

になります。この部分については、法律が「地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が保有する個人情報（要配慮個人情報を除く。）のうち、地域の特性その他の事情に応じて（ここが重要な部分なんですけれども）一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地方公共団体が条例で定める記述等が含まれる個人情報をいう。」としています。地域特性がある場合は、条例で要配慮個人情報、機微情報を追加していいですよというのがこの部分になります。これも今名古屋市ですごく議論をしているんですけども、名古屋市はそれまで「要配慮個人情報」—名古屋市の場合は「要注意個人情報」というのを置いてきましたが、そこに入っている規定というのが今回の法律では随分落とされています。

す。例えば、宗教の問題であったり、或いは特定の地域に住んでいると、いわゆる同和の議論であったりというのを名古屋市は条例或いはその解説書で明記してきたんですけど、それは国の法律の中では入っていないので、それらを入れていいかという確認を個人情報保護委員会にしたりしていました。個人情報保護委員会の回答は、それは国の法律の概念の中に含まれているからわざわざ条例で明記する必要はないと、確認規定みたいなものも置いてはいけないという言い方をしています。置いては駄目というのは本当に正しいのかというところは強い疑問を持っておりまして、条例でもって法律の未確認、不確認の部分を明確化して住民に知らせると意味というのは非常に重要な部分だろうと思うんですが、それも駄目という言い方をしています。

#### ○改正個法

**第 60 条 5** この章において「条例要配慮個人情報」とは、地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が保有する個人情報（要配慮個人情報を除く。）のうち、地域の特性その他の事情に応じて、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地方公共団体が条例で定める記述等が含まれる個人情報をいう。

### ③ 死者情報

それから、自治体の約半数が持っているのが「死者情報」についてになります。死者に関する情報の条例化についてタスクフォースレベルでは、条例で作っていいですよといわれていたんですが、個人情報保護委員会はその後、死者情報も条例に書いてはいけないというふうになりました。ただ、別の死者条例みたいなものを作って対応するのはいいですよというようなことはちらっと言っていました。これもなんで許されないと言っているかということ、改正法では「生存する個人に関する情報であっ

て」というふうにいっているの、個人情報保護委員会はいくまで生存する個人に関する情報でないと法律ないし条例作ってはいけませんというのが国の考え方になります。ただ、これも例えばですけども、特に問題になるのは相続関係で亡くなった方の遺族の方が亡くなった方の個人情報を欲しいというふうに言ってきたりしたときに、解釈でやっていくいろいろなトラブルが生じるから全国の自治体では例えば二親等以内は請求できるとかという規定を設けて請求させていました。それによって、ト

ラブルを未然に防ぐということをしていたというところがあるわけですが、そういったものを個人情報保護条例で書いては駄目ということを言ってきています。相続関係とか或いは救急活動の報告書なんかというのもやはり人が亡くなったとかという非常

にシビアな場面での条例の適用の問題ですので、本来明確化しておくというのがこれまでの自治体の考え方だったと思うんですけども、それもできないというようなことが国の方で言われているところです。

#### ④ 個人情報の取扱い 国の行政機関と同じ規律へ

それから個人情報の取扱いのところですが、個人情報として位置付けたとしてそれに条例で規制を加えることが許されるのかということです。これは基本的に許されないというのが今回の改正法の考え方です。全国の自治体の90数%が個人情報を取得するときは、本人から取得しなければならないというルールを持っていたんですが、これは改正法でなくなることになります。何故なくすかという、不正な手段による収集の禁止という国の法律で既にあるルールで対応できるから、個人から直接収集しなくてもいいですと。これによって個人から収集しないで、他から情報を収集するということも開かれることになります。改正個法の64条に「行政機関の長等は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。」というこの規定があるので、あとさらに不適正な取得の禁止という規定があるので、本人以外のものから業務目的内の適正な取得の部分の記述をなくしたというふうにいわれています。ただ、これもですけども、横浜市の法規担当の犬塚さんが書かれていた指摘ですけども、本人からの直接収集が可能なのにしないという対応が常態化することにより、市民の信頼が失われ、職員の意識が市民目線から遠ざかり地方自治の基礎が傷つきかねないというふうに指摘がされています。一番怖いのはやはりここかなと思っています。職員さん

が本来直接取得するということを中心としてきたのが、法律が変わってどこからも取れると、もちろん業務の範囲内ということになりますけれども、本当に保護するという意識、或いは本人の自己情報コントロールという部分を意識して対応するところなくなっていくのではないかと、いうところが懸念されることです。

それから要配慮個人情報について保有の制限はかけないということになります。収集制限がある自治体、基本的には機微情報というのは集めてはいけない或いは極めて制限的に集めるというふうに規定している自治体が94.3%あります。名古屋市の場合は「実施機関は、思想、信条及び宗教に係る個人情報並びに市長が名古屋市個人情報保護審議会の意見を聴いて社会的差別の原因となるおそれがあるとして定めた事項に係る個人情報(以下「要注意情報」という。)を取得してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない」と、原則取得してはならない、ただし書きで、例外的に法令に定めがあったり、審議会の意見を聞いて必要不可欠な場合に集めていいですよというルールがあるんですが、こういうルールも基本的になくなるということになります。取得禁止という部分が消されるということになります。先程要配慮個人情報にプラスしていくつか追加していいですよという明文の規定が

あると申上げたんですけど、追加はしていいんだけど規制を追加しては駄目ということが個人情報保護委員会が言っていて、そうすると、個人情報保護委員会の言い方からすると要配慮個人情報のメニューは追加していいけれども規制は追加してはいけないということだから、個人情報保護委員会の立場に立つとメニューを追加する意味が無くなるのではないかと。条例で作っても意味がないということになりはしないかという話になります。それから大きなのは、

名古屋市のように個人情報保護委員会の意見を聞いて要注意情報というものを集めていいよと手続きを定めている自治体は結構多いんですけども、こういう審議会の意見を聞いてとかという部分がなくなることになります。つまり実施機関限りで要注意情報を取得する取得しないということを判断するということになりますので、これも本当にそれでいいのかというところが問題になるということです。

### ○名古屋市個人情報保護条例

#### (取得の制限)

第8条 実施機関は、個人情報を取得するときは、適法かつ公正な手段により取得しなければならない。

2 実施機関は、個人情報を取得するときは、本人から取得しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 本人の同意を得ているとき。
- (2) 法令又は条例に定めがあるとき。
- (3) …

### ○改正個法

#### (適正な取得)

第 64 条 行政機関の長等は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。

### ○名古屋市個人情報保護条例

#### (要注意情報の取得の禁止)

第9条 実施機関は、思想、信条及び宗教に係る個人情報並びに市長が名古屋市個人情報保護審議会の意見を聴いて社会的差別の原因となるおそれがあるとして定めた事項に係る個人情報(以下「要注意情報」という。)を取得してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 法令又は条例に定めがあるとき。
- (2) 実施機関が名古屋市個人情報保護審議会の意見を聴いて事務の目的達成に必要不可欠であると認めたとき。



## ⑤ 利用及び提供の制限

続いて改正個法の69条のところでは「行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、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、又は提供してはならない。」とあるんですが、2項では、前項の規定にかかわらず……次の場合は認められますよとなっています。よく問題といわれているのは「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。」「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があるとき。」で、他の機関にその個人情報を提供することについて「相当の理由があるとき」とか或いは

「特別の理由があるとき」とかという場合には、本人の同意が無くても最初に収集した目的以外の目的で個人情報を使っているですよという規定になります。この「相当の理由」とか「特別の理由」とかというのは何なのかというのは、実は、かなり危険といえますか、よくない部分に使われる可能性があって、本来法できちっとコントロールすべきで、個別法の中でルールを作っておくべきかと思うんですが、こういうふう一般法の中でザクッと書いていて使い易くなっているというところが指摘されます。

### ○改正個法

(利用及び提供の制限)

**第69条** 行政機関の長等は、法令に基づく場合を除き、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、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長等は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、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。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

二 行政機関等が法令の定める所掌事務又は業務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有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。

三 他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体の機関又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、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。

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、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があるとき。

## ⑥ 行政機関等匿名加工情報

「行政機関等匿名加工情報（改正個法109-120条）」は今回の改正の目玉になり

ます。いわゆる加工情報という概念を作った、自治体は「提案の募集があれば、それ

を審査して、審査を通れば加工して業者に提供するということが求められるということになります。当面は、都道府県及び政令市だけではありますが、今後こういう加工情報への対応を自治体が迫られます。加工情報というのは本人を識別できないようにしたもの、つまり個人情報ではないので、個人情報ではないからいちいち本人の同意を取ったりとかしなくて自由に使えますというのが一応法の建前となっているところですが。ただですけれども、法律上の定義としての個人情報ではないにしても、個人に関する情報ではあるはずなので、何らかのやはりチェックというのが本来必要なはず

だと思います。その部分を例えば自治体でルール化しようというところに関しては、名古屋市でも今考えてはいるんですが、なかなか難しいところで、特に例えばどんな個人情報をも何のために加工したのかというその事業者名とか或いは内容、何のために加工したのかというのを公表する制度を名古屋市では入れようとしています。ただ、全容として見えていないところがありますので、なかなかルール化しづらいというところがございます。ということで加工情報への対応のような部分が今後やはり迫られてくるようになると思います。

## ⑦ オンライン結合

オンライン結合についてです。個人情報を取扱う事務事業について、特に名古屋市の場合、要注意情報についてオンライン結合をしてはならないと。ただ法律に規定がある時とか個人情報保護委員会の意見を聞いて問題がないというときは、例外的にオンラインで結合することができますというルールが定められています。名古屋市条例でいうと15条で、実施機関は実施機関以外のものとの間で通信回線により電子計算機の結合を行ってはいけない。ただ例外的にOKですと。こういう原則禁止規定みたいなものを多くの自治体が持っていたところですが、これが今回の改正法では規定されなくなる。むしろ今回のデジタル化改革の中で、オンラインによる情報連携

たいなところというのはむしろ本丸ですので、こういう条例のオンライン結合の廃止みたいなところを条例で作ろうとすると、かなり個人情報保護委員会から厳しい指摘をされそうだなと思っているところです。

学説等々では、この原則禁止みたいな規定は、ちょっとやりすぎだろうとかという人が多いといえば多いところではあるんです。名古屋市もそうですが、個別案件について審議会の意見を聞くとかという手続きくらいは設けてもいいのではないかとも思うんですが、これも個人情報保護委員会は駄目だというようなことを言ってきていて、どんなやり方があるかということは今名古屋市としても検討しているところです。

○名古屋市個人情報保護条例

(要注意情報の電子計算機処理の禁止)

**第13条** 実施機関は、要注意情報の電子計算機処理をしてはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

(1) 法令又は条例に定めがあるとき。

(2) 実施機関が名古屋市個人情報保護審議会の意見を聴いて、事務の目的達成に必要な不可欠であり、かつ、本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認めたとき。

(電子計算機処理の制限)

**第14条** 実施機関は、個人情報の電子計算機処理をするときは、次に掲げる対策その他の個人情報の保護対策を、別に条例で定めるところにより、講じなければならない。

- (1) 人的情報保護対策
- (2) 物理的情報保護対策
- (3) 技術的情報保護対策

2 実施機関は、新たに個人情報の電子計算機処理をしようとするときは、記録項目その他個人情報の保護に関する事項について、あらかじめ、名古屋市個人情報保護審議会の意見を聴かなければならない。ただし、個人情報の一時的又は専ら試験的な電子計算機処理その他規則で定める電子計算機処理をするときは、この限りでない。

3 前項の規定は、個人情報の電子計算機処理に係る記録項目その他個人情報の保護に関する事項について重要な変更をしようとする場合において準用する。

(電子計算機の結合の禁止)

**第15条** 実施機関(…)は、個人情報の電子計算機処理について、実施機関以外のものとの間で、通信回線により電子計算機の結合を行ってはならない。ただし、実施機関が名古屋市個人情報保護審議会の意見を聴いて、公益上特に必要があり、かつ、次に掲げる対策その他の個人情報の保護対策が講じられていると認めたときは、この限りでない。

- (1) 不正アクセス行為(…)を防止するための保護対策
- (2) 緊急時における結合の停止等の保護対策

## 五. 考察

というふうにもいろいろ見ていただいてよ  
うに、かなり今までできていた個人情報保  
護のためにかけていた規制であったり、或  
いは手続き、審議会の手続きであったり、  
といった部分が改正法では駄目だというふう  
になってきていて、そういう状況の中で

何ができるのかとか、本当に個人情報保護  
委員会が言っているのが正しいのかという  
ところが、やはりきちんと別の目線からチ  
ェックしないといけない、特にやはり憲法  
とか地方自治とかいう面からチェックが必  
要だろうと考えているところです。

### 1 自治体行政のデジタル化への評価

まず自治体行政のデジタル化への評価で  
す。「基盤」「規格」というのはやはり、あ  
る面ではやはり必要だろうと思います。先  
程ベンダーロックインという話をしまし  
たが、特定の業者にいいようにさせられ  
ないように歯止めをかけるかということ

と思うんですが、その規格化にとどまら  
ず自治を侵害するようなデジタル化に関  
してはきちんとした歯止めが必要である  
と思います。必要なデジタル化、進めて  
いいデジタル化と憲法的価値を踏まえ  
ないデジタ

ル化みたいなどころに対してはきちっと歯止めをかける必要があると思います。

## 2 個人の尊重

今回の改革では、個人情報といったときに、「個人」と「情報」が分けられて、情報の方ばかりにいろんな政策の注目がされていて、個人が置き去りにされていていっているところが非常に問題だろうと思います。プロファイリングという議論がありますが、ビッグデータの収集集積、AI 等による解析（相関関係・パターン）、そしてパターン化する。そしてパターンを特定のデータベースに適用し個人の趣味嗜好等の予測、予測結果の利用（企業の採用活動、与信、裁判所の量刑判断等）、そして追跡というサイクルを繰り返して付加価値を高めて、「行政サービス」をよくしましょうということが一応想定されているかと思われます。マイナンバーのポータルサイトを使ったピタリサービスなんかは、勝手にいろんな情

報が提供されるとかというところは、どうやって説明をされたんだろうという怖さがあります。そういった収集利用みたいなどころについては、やはり「その性質上プライバシーと衝突しかねない。」というところがやはりあるだろうと思われま。名古屋大学の稲葉先生の指摘ですけれども、匿名化等技術的な加工処理を行ったところで、個人に関する情報であることに変わりない。「個人情報が濫用、漏洩しなければよいということではなく、個人が個人らしく存在できるのか」が問題。加工の処理過程の公開、参加、異議を述べる機会の保障が課題という指摘がございます。「個人情報」ではないが「個人に関する情報」ではあるとして自治体で規制を考えるということが十分にあるのではないかと考えているところです。

## 3 地方自治 その1 「2000 個問題」は「問題」なのか

地方自治体との関係です。2000 個条例があるということ。「2000 個問題」は本当に「問題」なのかという議論です。全国バラバラに個人情報保護条例がある。情報学者さんとかからは、「区域の特性に応じた個人情報の取扱いを必須とする具体の事例はあるのか」、地方公共団体独自にルールを定めるという規定は見直すべきだという議論がされてきております。或いは経済界からは「経済活動の障害」としてバラバラのルールというのは「問題」といういい方をされています。これに対して、行政法学者等々からは、問題性よりもバラバラの「意義」を強調する議論がされてきています。宇賀先生のご議論はもちろんあるんですけども、注目するのは、「地方が先行した制度。

地方こそ大量の住民の情報を保有している。国が認識しにくい個人情報保護に係る問題を国よりも早期に認識して対策可能」（高野）、地方こそ大量の住民の情報、特に機微情報、要配慮情報を保有しているので、そこに問題が起きれば早急に対応できる。問題を見つけて対応するというのが地方でしょうということを言っています。「認知の先導性（人見）」という言葉が使われていますが、何か問題を早期に発見して、そしてそれに対応できるというのが自治体でしょうということわれています。住民自治を実現するための手段として積み上げてきたことの意味を考慮しないで、「2000 個問題」と問題性ばかりが強調されているというところは問題だと思っています。

#### 4 地方自治 その2 法律で行うべきか

仮に問題だとして、それを国が法律で行わなければならないのかという議論になります。横浜国立大学の板垣先生がこういう論文をジュリストに書かれておまして、「基本的人権の尊重はそれ自体が目的であるのに対して、地方分権のような統治機構のあり方は目的を達成するための手段である」、「よりよい個人情報保護実現のため集権的制度設計の方が適するのであれば方針転換に躊躇すべきでない」、「個人情報の氾濫ともいえる状況の激変によって集権的な制度設計が必要な領域へと変化したとみるのが妥当」という指摘をされています。思うに主にセキュリティの部分というのが大きな位置を占める、だからそれはやはり国がきちんと責任をもってやるべきだという主張なんですけど、ただ、集権的な制度設計に変えるのを躊躇すべきではないとされる議論に関しては違和感を感じています。

#### 5 地方自治 その3 条例制定権

最後に条例制定権の議論です。地方公共団体は条例を制定することができるので、憲法上定められた権限になりますので、条例制定権があるということになります。それに絡んで、まず法律の目的というのが重要になります。ただ今回の改正個人情報保護法の目的として「個人情報の有用性」という部分と「個人の権利利益を保護すること」というのが法律の条文にあります（個法1条）。国と比べて自治体は後者に軸足を置いてきたはずなんですけど、今回の改正はこの前の方に重点が置かれているということになります。

今回の改正の趣旨として個人情報保護委員会が何度も言っているのが、「『個人情報保護に関する全国共通ルールを法律で定め

そもそも今回の改正の主たる動機は「基本的人権の尊重」がメインなのかと、プライバシーの保護というのがメインであればいいんですが、どちらかというと「利活用」の方が今回の改正の主たる動機なので「基本的人の尊重」に本当に向いているのかなというのが一つあります。

もう一つ国の法令でやる意味として、ヨーロッパデータ保護規則に適合するという要請があったといわれていますが、むしろヨーロッパデータ保護規則に近い個人情報保護のルールを定めているのは国よりも自治体の方であったので、板垣先生ご自身もおっしゃっていますが、多くの地方公共団体の個人情報保護水準を考えると、ヨーロッパデータ保護規則への十分性認定の適用というものも十分説明できれば改正前の法律でも十分対応出来たのではないかという指摘もされています。

』という令和3年改正法の目的に鑑み…」（個情委「考え方」）これが何回も何回も「共通ルールを法律で定める」ことを強調して、だから条例を作っちゃ駄目だということをやっています。こういう目的プラス「保護と利用のバランス」と、これもベクトルが逆に向いているものをどうやって整合するのかということところが非常に難しく、目的の曖昧さというところが自治体の条例制定権にかなり影響を与えていると思っています。

申し上げたいのは、自治体条例制定権をめぐる今の判例理論は、徳島公安条例事件最判（最大判1975（昭和50年）年9月10日）が裁判所の判例理論として、個人情報保護委員会が条例を作っては駄目とかいい

とかいうのではなく、最後はこのルールに従って条例が違法かどうかが決めることとなりますので、個人情報保護委員会が駄目とかいったルールというのが本当に正しいのかというところを、やはりこの規範にそって検証するということが自治体では求められるのかなというふうに思います。私たちの条例はちゃんと法令の範囲内であるんだということをしっかり検証するということが重要なのかなというふうに思っ

ています。国のルールに合わせるのではなく、むしろ自治体の方が個人情報保護というのはちゃんとしているわけですから、それをやはりしっかり主張するということが必要なのかなと思います。条例制定という形が大変であれば、国のガイドラインを変えるくらいの要求を個人情報保護委員会に主張するということが重要なのかなと思っ

### ・徳島公安条例事件最判（最大判 1975（昭和 50 年）年 9 月 10 日）との関係（特に、条例化につき、法に非明示部分）

「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つてこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつ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のである。

## 六 おわりに

最後です。「憲法的価値を実現するデジタル化へむけて」ということです。先程紹介しましたが、個人情報保護の面からいくと GDPR なんかは、個人を尊重するためプロファイリングを規制するというルールをしっかりと設けています。プロファイリングに対して異議を唱える権利（同 21 条）を明記し、異議を唱えたときにプロファイリングをする側は「やむをえない正統な根

拠」を証明しない限り中止しなければいけないというルールも置かれています。さらに自動処理のみに基づき重要な決定を下されない権利（22 条）、AI が決めましたということで AI が決めてそれだけで重要な決定は下してはいけないというルールも定められています。さらにですけれども、自治体にとって今後重要だと思いますのは「理由付記」になります。ある決定をした

時に「ロジックに関する意味のある情報」、「その処理の重大性及びデータ主体に及ぼす想定される帰結」を、主体に対して告知する義務（13条2項（f））、複雑な説明ではなく「データ主体にとって有意義なもの」の説明、なんでその決定に至ったかということ自治体としては説明する義務みたいなものが重要になってくるかと思います。

それから、個人情報保護に対する自治体職員の意識低下への対応ですが、本人同意を取らないで良いと或いは相当な理由があれば良いということになると、ここの部分が本当に個人的には怖いなと思っているところです。名古屋市では審議会に報告するとかという仕組みも当初考えたんですけども、最終的には個人情報担当課の方へもし問題があれば聞くという仕組みを内部的に準備して対応するみたいなところを今のところ考えています。

それから、個人情報保護委員会の意見は本当に正しいのかということですが、自治体の対応案は駄目だとかいいとか言っているんですが、リアルな住民の声を踏まえた条例というのは非常に強いので、そこをやはりきちっと自治体としては受け止めて個人情報保護のあり方ということを今一度確認すべきだろうと思います。

デジタル社会にあって地方自治体は冗長性、多元性を与える存在という議論が出てきておりました。冗長性、つまりバックアップの組織だというような議論が総務省のとある研究会の中で委員が指摘しておりました。そうではないはずで、やはり住民自

治というのをきちんと踏まえた自治体の姿というのがあるはずで、それは国にはない、国がメインで自治体がバックアップなんだという議論なんかはしっかりストップを掛けないとデジタル化で押し切られてしまうという怖さがあります。住民の声を拾うという意味では、地方議会というのは本当は極めて重要な存在だろうと私は思っているんですが、なかなか住民と議会との距離感というのがいろんなところでいわれていますが、議会の方としても何とかそこを埋めるという意味で大切な組織だろうと思うんです。やはり住民の声をしっかり行政に届けるということで重要視するべきだろうと思っています。

デジタル化で国がいろんなモデルを示して、こうすべきだということ言ってきているんですが、自治体こそあるべきデジタル化を示すべきと考えます。勿論日常業務は大変なんですが、デジタル化時代における自治体職員の取り組むべき事務を、公正な住民参加や協働により明確化して、やはり上からの改革ではなくて、自分達が必要だと住民にとって必要なだからというところでしっかり押し返すというところが、重要なのかなと思っています。

長時間のご清聴ありがとうございました。

<参考>

庄村勇人・中村重美『デジタル改革と個人情報保護のゆくえ「2000個の条例リセット論」を問う』（自治体研究社、2022年

とりもどそう本当の地方自治。

# 私たちの地方自治

自治体を主権者のものに

岡田知弘 著

地方自治とは「何か」から説き始め、現在、政府が進めている「自治体戦略 2040 構想」やデジタル化といった地方自治体の改変の狙いや問題点を明らかにします。その一方で、小規模町村や大都市で生まれている自治体を主権者のもとに戻す動きがあります。これらの自治体を取り巻く課題を、地方自治の歴史も含めて、わかりやすく解説します。学校や職場、地域での学習の参考書として必携の一冊です。



定価 1430 円

自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F  
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

<https://www.jichiken.jp/>  
E-mail info@jichiken.jp

止まらない学校統廃合、その対抗軸を考える。

# 学校統廃合を超えて

●持続可能な学校と地域づくり

A5判・238頁・定価 2750 円

山本由美・平岡和久 編著

中林 浩・渡辺繁博・有原陽子・坂野光雄・石山雄貴・田開寛太郎 著

身近な学校の統廃合が止まらない。子どもの成長、発達はどうなるのか。そして、地域社会に未来はあるのか。公共施設の再編政策と財政誘導で、学校の統廃合が強引に進められている。そこでは、子どもの成長や地域の未来など置いてきぼりのままだ。効率と産業化を追求するこの事実を批判的に検証し、子ども、学校、地域を守ろうとする各地の取り組みを紹介する。



自治体研究社

〒162-8512 東京都新宿区矢来町123 矢来ビル4F  
TEL 03-3235-5941 FAX 03-3235-5933

<https://www.jichiken.jp/>  
E-mail info@jichiken.jp