

個人情報保護条例画一化問題について (共通番号いらぬネット：原田)

【1】自治体の個人情報保護条例の「国基準共通ルール化」とは…1～4

- 1) 個人情報の流通・利活用の「支障」になる条文の改廃（「2000個問題の解消」）
 - ・外部オンライン結合制限規定、収集・利用・提供の審議会諮問、本人収集原則等「許容しない」
 - ・住民が法の義務や行政サービスのために提供した個人情報を利潤追求の「資源」と見なす
- 2) 国の法令の自治体への適用による保護水準の低下
 - ・個人情報の定義統一（照合可能性はあるが容易照合可能性のない情報が個人情報から外れる）
 - ・収集の制限、本人からの直接収集原則がない（利用目的明示が不十分に）
 - ・行政判断で
 - ┌ 目的外利用・提供（相当の理由／特別の理由がある、本人の利益になる）※
 - └ 利用目的変更（変更前と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲）
 - ・訂正・中止請求に開示請求の前置が必要に（開示までは訂正・中止請求できない）
 - ・匿名加工情報の提供の義務化（都道府県・政令指定都市以外は当面任意）

※ 条例で認める目的外利用・外部提供…本人同意、法令の定め、審議会が認める、緊急時等

┌ 改正個人情報保護法第69条（利用及び提供の制限） 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。

例外) 次の各号のいずれかに該当すると認める時は利用、提供できる。ただし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。

 - 1 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき
 - 2 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、利用することに**相当の理由があるとき**
 - 3 提供する場合において、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**相当の理由があるとき**
 - 4 専ら統計の作成又は学術研究の目的のために提供するとき、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、その他提供することに**特別の理由があるとき**
- 3) 条例の保護水準の「底上げ」（という後付けの理由）
 - ・「個人情報保護の全国的な最低水準（ミニマムスタンダード）を設定するだけでなく、保護と利活用の適正なバランスを実現するための標準的なルールを定めるもの」（「一問一答令和3年改正個人情報保護法」Q45（前内閣官房：富安泰一郎・中田響、商事法務2021.11））
 - ・小規模自治体の負担の増大（例：匿名加工情報の提供）
- 4) 国際的な制度調和（GDPR）と成長戦略への整合（DFFT）
 - ・GDPR（EU一般データ保護規則）の充分性認定のため個人情報保護委員会の監督必要条例の方がGDPRに適合するものも・・・自己情報のコントロール権、「最小限」原則 等
 - 「個人情報等を収集するときは、個人情報等を取り扱う業務の目的を明確にし、当該業務の目的を達成するために**必要な最小限の範囲内**で、適法かつ公正な手段によって行わなければならない」(世田谷区) 捜査関係事項照会（刑法197条2）が充分性認定でEUから問題視
 - 日本政府のEUへの書簡 https://www.ppc.go.jp/files/pdf/kariyaku_government_access.pdf

- DFFT（Data Free Flow with Trust：信頼性のある自由なデータ流通）
データがもたらす価値を最大限引き出すには、プライバシーやセキュリティ等への適切な対処により信頼を維持・構築することが、国境を越えた自由なデータ流通を促進することを可能にする（2019年6月G20大阪サミットで日本が提唱）

【2】なぜ自治体で国に先行して個人情報保護の条例を必要としたか……5

1) 1970年代国民総背番号制反対の中でのコンピュータ化（住基オンライン等）の推進

「私たちは、区において事務処理の効率化と区民サービスの向上に寄与するため、電子計算組織を利用することを否定するものではありません。住民記録の電算化が、直ちに国民総背番号制に結びつくとは考えませんが、反面、絶対につながらないという保障もありません。

このため、杉並区においては、電子計算組織を利用するにあたって、国あるいは他の地方自治体のシステムとの結合を行うようなことは、絶対に避けなければならないと考えます。」

「杉並区個人情報保護対策研究協議会答申」（昭和53年3月1日）

2) 大量のプライバシー情報を保有する市町村の個人情報管理の適正化の必要

(1)個人情報保護が整備される前（～1990頃）の自治体の状況

- 公務員の守秘義務「職務上知り得た秘密を漏らしてはならない」という規律だけ
行政が必要と（恣意的に）判断すれば収集・利用・提供
- 戸籍、住民基本台帳も公開が原則、「何人も」写しの請求が可能
原則非公開になったのは2006年住民基本台帳法改正・2007年戸籍法改正
←2005年1月名古屋市で閲覧制度を悪用して母子家庭を調べ女兒に暴行する事件が発生

(2)収集・利用・保管・提供等にあたっての個人情報保護審議会への諮問の重要性

- 国はマイナンバー利用事務の特定個人情報保護評価制度以外は、第三者の審議制度がない
特定個人情報保護評価制度では、自治体は審議会が第三者点検を実施………6
- 審議会の意義についての「日弁連意見書」（2021.11.16）の指摘
「地方公共団体における個人情報保護と行政運営上の利活用の必要性とを調整してきた。また、審議会は、審議過程で原案を修正させたり、運用上の留意点を指摘したりするなどして、適切な運用に寄与してきた。併せて審議会には専門家に加え住民の代表が加わることもあり、また議論の過程を公表することで、個人情報を取り扱う政策についての住民参加や情報公開を果たしてきた」「地方公共団体の具体的な事務状況を踏まえた審議会での議論によってこそ新たな利活用の途を開く可能性があるものであり、適正なデジタル社会推進にとっても有益」
<https://www.nichibenren.or.jp/library/pdf/document/opinion/2021/211116.pdf>
- 審議会の意義についての宇賀克也東大名誉教授の指摘
「事務局は、個人情報保護審議会での質問に備えて慎重に準備するので、個人情報保護審議会に諮問すること自体が、職員間での事前の検討を濃密にする効果を有する」
（「2021年改正自治体職員のための個人情報保護法解説」(第一法規)14頁）

- 警察等の捜査関係事項照会に対する審議の例………7
- 改正法「専門的な知見に基づく意見を聴くことが特に必要があると認めるとき」と諮問を限定
- 個人情報保護委員会ガイドライン案「個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合等について、類型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めてはならない。」

3) オンライン化が進む中での個人情報保護条例による規制（外部オンライン結合制限）の重要性

(1) 外部オンライン結合制限の理由

「区の機関内では、この条例による保護対策がすべて及ぶことになるが、外部に提供された場合には、これと同様の保護措置を採ることは困難である。そこで、個人情報のオンライン処理は、原則として区の機関内部に限定し、区の機関以外との通信回線による結合は原則として禁止することとした。」(世田谷区「個人情報保護の手引き」)

(2) オンライン結合制限を認めない国の考え（「一問一答令和3年改正個人情報保護法」55頁）

近年の情報通信技術の進展を踏まえると、情報管理の安全性の水準がオンラインであるかオフラインであるかで決まると考えることに合理的な理由は見出せなくなっている。民間はクラウドサービスの活用が一般化し公的部門も異なる考え方をとる理由はない。」

(3) オンライン化によるリスクは国も認めている

- ・マイナンバー制度で、特定個人情報保護評価の実施を情報提供NWS利用の条件に（21条）
- ・情報提供ネットワークシステムでの情報提供規制（「自動応答不可フラグ」設定）
- ・情報連携によりDV・ストーカー・虐待の被害者支援措置が困難に

「DV等被害者支援措置に係る情報については、住所地から住所地以外の市町村への個別連絡で対応せざるを得ないことや、都道府県等の関係機関等にDV等被害者に対する的確な支援のために必要となる情報を共有する仕組みが整備されておらず、…被害者に係る情報の加害者への漏洩の懸念が払拭できない」(総務省「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会報告書」15頁(2021.12.28))

- ・クラウド化のリスク・・・「国家機密の管理は国産クラウドで」（2022.2.7読売新聞）
「政府は、行政データをオンラインで共有するため整備を進めている「政府クラウド」で、国家機密にあたるデータに限り日本企業のサービスを採用する方針を固めた。機密情報の海外流出を防ぐとともに、米巨大IT企業に先行された日本企業の技術開発を後押しする。…」

(4) 住民情報の管理は自治体が責任を持つべき

- ・自治体情報システムの「標準化」による国による住民情報共有の容易化
- ・住民情報を管理するJ-LISへの国関与の強化・・・捜査関係事項照会の扱いは？

【3】個人情報保護条例の「国基準化」をめぐる状況

- 1) 個人情報保護条例から「個人情報保護法施行条例」（条文イメージ例）に変えようとしている
- 2) 自治体の対応の分極化？ 「保護水準を低下させないための検討」⇔「国にしたがって改正」

【4】どうすべきか

- 1) 立法趣旨も超える個人情報保護委員会の条例制定権否定を自治体からはね返す……8
- 2) PIA（プライバシー影響評価 Privacy Impact Assessment）を国の情報システム全体に
- 3) 「自己情報のコントロール権・情報自己決定権」の確立

政府の考え＝自己情報のコントロールを権利としては認めない、仕組みとしては整備

「いわゆる自己情報コントロール権については、その内容、範囲及び法的性格に関し様々な見解があり、明確な概念として確立していないことや、表現の自由等との調整原理も明らかでないことから、一般的な権利として明記することは適切でない。一方、改正案においては、事業者や行政機関等が保有する個人情報の取扱いに対する本人の関与を重要な仕組みと位置付け、本人による開示、訂正、利用停止請求等を可能とする規定を個別に設けている。」(参・本会議2021.4/14平井大臣)

重要なのは、情報主体の権利としての確立。仕組みとしての「本人同意」は最後の担保

条例で許容されるもの、許容されないもの 【個人情報保護委員会ガイドラインの考え方】

(個人情報保護法改正都道府県・政令指定都市説明会 第2回2021.11.24～12.2事務局資料)

<http://yabure.kokuseki.info/cns/pip/br2/2021-11ppc-about-the-guideline.pdf>

①～③は、条例で定めることが許容される。

④個人情報保護やデータ流通に直接影響を与えるような事項であって、①②に当たらないものについては、条例で定めることは許容されない。

① 条例で定めることが法律上必要な事項

- ・本人開示等請求における手数料(法第89条第2項)
- ・行政機関等匿名加工情報の利用に関する契約における手数料(法第119条第3・4項)

② 条例で定めることが法律上許容されている事項の例

- ・「条例要配慮個人情報」の内容(法第60条第5項)
- ・個人情報取扱事務登録簿の作成・公表に係る事項(法第75条第5項)
- ・個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが特に必要であると認めるときの審議会等への諮問(法第129条)
- ・本人開示等請求における不開示情報の範囲(法第78条第2項)
- ・本人開示請求等の手続(法第107条第2項、第108条)

③ 単なる内部の手続きに関する規律にすぎない事項など、個人情報保護やデータ流通に直接影響を与えない事項として条例で定めることが許容される事項の例

- ・地方公共団体の内部管理に関わる規定
- ・法の目的や規範に反さず、かつ事業者や市民の権利義務に実体的な影響を与えない範囲で基本理念や事業者・市民の責務を定める規定

④ 個人情報保護やデータ流通に直接影響を与えるような事項であって、①②に当たらない事項として条例で定めることが許容されない事項の例

- ・個人情報の定義に死者に関する情報を含める規定(QA案2-2-1)
- ・要配慮個人情報又は条例要配慮個人情報の取得、利用、提供等を制限する規定(QA案3-2-1)
- ・不要な保有個人情報の消去に係る規定(QA案3-2-2)
- ・オンライン結合に特別の制限を設ける規定
- ・目的外利用・提供を行う場合に審議会等の諮問を要する旨の規定(QA案7-1-1)
- ・法が規定する開示請求の方法を制限する規定(QA案5-2-1)
- ・本人又は法定代理人若しくは任意代理人以外の者による開示請求を認める規定(QA案5-3-2)
- ・開示請求等の手続について法の規定よりも処理期間を延長する規定(QA案5-6-1)
- ・訂正請求を行う者に対し、当該請求の内容が事実と合致することを証明する資料の提出又は提示すべき旨を定める規定

▼ガイドラインの位置づけ (1 本ガイドラインの目的)

「本ガイドラインのうち、普通地方公共団体に適用される部分については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的な助言である。

ただし、本ガイドラインの中で、「しなければならない」、「してはならない」及び「許容されない」と記述している事項については、地方公共団体の機関及び地方独立行政法人についても、これらに従わなかった場合、法違反と判断される可能性がある。」

国の個人情報保護法制

- 1970～ 省庁統一個人コード検討
国民総背番号制として反対運動⇒検討中止
- 1980 OECDプライバシー保護勧告(8原則)
- 1982 グリーンカード制導入(所得税法改正)
⇒与党内にも反対広がり廃止
- 1988.12 行政機関電算処理個人情報保護法**
- 1999.8 住基法改正(住基ネット導入)←反対の声
1999.6自公で3年後個人情報保護法制合意
- 2002.8 住基ネット開始
個人情報保護法制の未整備理由に自治体不参加・離脱
- 2003.5 個人情報保護法、行政機関/独法保護法**
- 2008.3.6 住基ネット最高裁判決
- 2013.5 番号法成立**
→2014.1 特定個人情報保護委員会設置
- 2015.9 番号利用拡大法と個人情報保護法改正**
2016.1 個人情報保護委員会に改組
※2016.5 行政機関個人情報保護法改正
→2017.5 全面施行(施行後3年毎見直し)
- 2020.6 個人情報保護法改正**
漏洩報告・通知義務、法定刑引上げ、仮名加工情報等

自治体の個人情報保護条例

- 1967 住民基本台帳法(住民情報の統合化)
- 1970～住基オンライン化広がる
←国民総背番号制につながると反対運動
- 1973 徳島市電子計算組織運営審議会条例**
- 1975 国立市電子計算組織の運営に関する条例**
5条からなる宣言的な条例
- 1976世田谷区電子計算組織の運営に関する条例**
個人情報保護の具体的方策が体系的に規定
各地で条例制定(江東区、目黒区、仙台市・・・)
- 1978 杉並区で条例制定直接請求運動
- 1980 福岡県春日市個人情報保護条例**
初の電算処理以外の個人情報の保護
- 1985 川崎市個人情報保護条例**
政令市で最初の条例
- 1990.3 神奈川県個人情報保護条例**
都道府県で最初の条例
- 1990.12 東京都個人情報保護条例**
- 2013～ 番号法に伴う条例改正**
特定個人情報についての規定追加
- 2015～ 個人情報保護法改正による改正
要配慮個人情報、非識別加工情報など

藤沢市個人情報保護制度運営審議会答申第1066号(2021年(令和3年)4月8日)抜粋

生活保護法の規定による保護に関することに係る個人情報を目的外に提供すること及び目的外に提供することに伴う本人通知の省略について(答申)

2 実施機関の説明要旨 (1) 諮問に至った経過

岐阜県北方警察署司法警察員から、刑事訴訟法第197条第2項の規定に基づき、捜査のため、生活援護課で保有する生活保護受給者情報の照会がなされた。刑事訴訟法第197条第2項の規定は、目的外のために提供しなければならないことが義務付けられている場合に該当せず、実施機関の裁量に委ねられている場合に該当するため、岐阜県北方警察署司法警察員に生活保護受給者情報を目的外に提供することについて、条例第12条の規定に基づき、藤沢市個人情報保護制度運営審議会に諮問するものである。

(2) ア 目的外に提供する個人情報

本籍、氏名、生年月日、性別、住所、保護開始日、保護費支給金額、保護費支給方法、保護費支給日

なお、照会書の照会事項の提供の必要性を岐阜県北方警察署司法警察員に確認し、連絡先、生活保護申請日及び取り下げ日並びにその他参考事項については提供する必要はないものと判断した。

3 審議会の判断理由

(1) 個人情報を目的外に提供する必要性について

本件照会は正当な請求権を有した岐阜県北方警察署司法警察員によって行われるものであり、本件照会の具体的な必要性について、岐阜県北方警察署司法警察員に問い合わせたところ、次のように述べている。

捜査内容の詳細については回答できないが、照会対象者は、捜査中の車両窃盗事件の被疑者である。生活保護を受給しているのであれば、お金の流れを確認して、生活実態を把握することで、生活困窮が犯行動機の一因となる。また、実施機関では、本件の目的外に提供する個人情報は、生活保護法の規定による保護に関する事務に係る個人情報であり、ほかの代替手段が想定し難いものである、としている。以上のことから判断すると、個人情報を目的外に提供する必要性があると認められる。

(2) 個人情報を目的外に提供することに伴う本人通知を省略する合理的理由について

個人情報を目的外に提供する場合当該個人情報の帰属者に対してあらかじめその旨を通知すべき義務が実施機関に存している。しかし、本件の目的外提供は、捜査のために行うものであり、照会対象者が犯行に関与している可能性があるため、本人通知をした場合には、当該捜査の遂行に支障が生じることを岐阜県北方警察署司法警察員に確認した、とのことである。以上のことから判断すると個人情報を目的外に提供することに伴う本人通知を省略する合理的理由があると認められる。

公的部門における個人情報保護の規律の考え方 (2021.6個人情報保護委員会)

6. 地方公共団体の機関・地方独立行政法人関係

- 地方公共団体からの質問・意見の多い事項については、地方公共団体における施行準備作業に資するべく、ガイドライン等の成案を提示する前においても必要な情報提供を行う。

【これまでに地方公共団体から問合せを受けた事項についての考え方】

- 死者に関する情報の扱い
 - ・ 令和3年改正法の個人情報保護に関する全国共通ルールを法律で定めるという目的に鑑み、現状、地方公共団体の条例において見られるような死者に関する情報を条例により個人情報に含めて規律することは、改正後の個人情報保護法の下では許容されない。
- 地方議会の扱い
 - ・ 地方公共団体の議会は、基本的に地方公共団体の機関の対象から除外され、法第5章が規定する行政機関等の個人情報の取扱いに係る義務等に関する規律の適用対象とされておらず、国会や裁判所と同様に自律的な対応のもと個人情報保護が適切に行われることが期待される。
- 条例要配慮個人情報
 - ・ 法第60条第5項の規定に基づき、地方公共団体は、地域特性に応じて「条例要配慮個人情報」に関する定めを条例に設けることができるが、令和3年改正法の個人情報保護に関する全国共通ルールを法律で定めるという目的に鑑み、法の規律を超えて、地方公共団体による取得や提供等に関する独自の規律を追加することや、民間の個人情報取扱事業者等における取扱いを対象に固有の規律を設ける等の対応は、許容されない。
- オンライン結合制限
 - ・ 改正後の個人情報保護法においては、オンライン化や電子化を伴う個人情報の取扱いのみに着目した特則を設けておらず、法が求める安全管理措置義務等を通じて、安全性確保を実現することとしており、条例でオンライン化や電子化を伴う個人情報の取扱いを特に制限することは許容されない。
- 審議会への諮問
 - ・ 改正後の個人情報保護法においては、個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが「特に必要である」場合に限り、審議会等に諮問することができることとしており、個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合等について、典型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めることは、今回の法改正の趣旨に照らして許容されない。