

自治体における特定個人情報保護評価の問題点 —特別地方公共団体の取扱いを中心に—

湯浅壘道^{†1}

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では、27条において、行政機関の長等が特定個人情報ファイルを保有しようとするときに、特定個人情報保護評価の実施を義務づけている。しかし、特定個人情報保護評価の実施主体に、広域連合や一部事務組合等の特別地方公共団体も含まれるのかについては、議論の余地がある。本稿では、特定個人情報保護評価の実施主体から一部事務組合を除外することの法的問題点を示す。

1. はじめに

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（以下、「マイナンバー法」と略。）では、27条において、行政機関の長等が特定個人情報ファイルを保有しようとするときに、特定個人情報保護評価の実施を義務づけている。

ただし、マイナンバー法は行政機関の長等が特定個人情報ファイルを保有しようとする場合、特定個人情報保護評価を実施することを義務づけない一定の例外を認めており（マイナンバー法 27 条 1 項、特定個人情報保護評価に関する規則 4 条）、専ら当該行政機関の長等の職員又は職員であった者の人事、給与又は福利厚生に関する事項を記録するもの（マイナンバー法 27 条 1 項）等がある。他方で、「行政機関の長」等については、行政機関の長、地方公共団体の長その他の機関、独立行政法人等、地方独立行政法人、地方公共団体情報システム機構、マイナンバー法 19 条 1 項 7 号に規定される情報照会者及び情報提供者が該当するとされている（マイナンバー法 2 条 1 項 14 号参照）a。

ところで、地方自治法では、地方公共団体（いわゆる自治体）を、普通地方公共団体と特別地方公共団体に区別している。都道府県及び市町村は普通地方公共団体であり、特別区、地方公共団体の組合（一部事務組合及び広域連合）、財産区及び地方開発事業団は特別地方公共団体である（1 条の 3）。また旧市町村合併特例法の改正により制度化された合併特例区、平成 23 年の地方自治法改正によって消滅した地方開発事業団のうち、改正法の施行前に現に設けられているものについては、特別地方公共団体とするとされている。なお特別区（いわゆる東京 23 区）は、特別地方公共団体の一つではあるが、地方自治法 281 条及び 281 条の 2 の規定により、ほぼ市と同一視しうる。このため、ここで

は普通地方公共団体と同様に取り扱ってよいであろう。

マイナンバー法で「地方公共団体の長その他の機関」という場合の地方公共団体には普通地方公共団体のほかに特別地方公共団体も含まれるのかという点に関し、マイナンバー法では、普通地方公共団体に限定する必要がある場合は「市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）」等と明示しているから、その他、普通地方公共団体という限定を課していない場合は、特別地方公共団体も含まれると解される。

その一方で、特定個人情報保護評価については、特定個人情報保護評価指針（内閣官房案）の時点から、「一部事務組合や広域連合等の特別地方公共団体は、普通地方公共団体の事務を共同処理するために組織される。特別地方公共団体と普通地方公共団体のどちらが、情報保護評価を実施すべきかについては、事務の実施権限を有する特定個人情報ファイルの保有者がどちらであるかに依ることとなる。」（下線部はママ）bとされてきた。

特定個人情報保護評価指針（内閣官房案）では、「後期高齢者医療広域連合が、（中略）高齢者の医療の確保に関する法律による後期高齢者医療給付の支給又は保険料の徴収に関する事務であって主務省令で定めるものを実施するために、後期高齢者医療広域連合が特定個人情報ファイルを保有する場合のように、特別地方公共団体が事務を実施する権限を有する場合は、特別地方公共団体が、情報保護評価を実施しなければならないとする。他方で、「普通地方公共団体が事務を実施する権限を有しているものの事務について、特別地方公共団体に事務委託している場合は、普通地方公共団体が情報保護評価を実施しなければならない。その際、特別地方公共団体への事務委託は、情報保護評価書中の「委託」の欄に記載することとなる。」としている。

しかし、平成 26 年 4 月に特定個人情報保護委員会から公表された特定個人情報保護評価指針においては、特定個人情報保護評価の実施主体としての特別地方公共団体に関する言及がない。代わって、指針の解説において、「Q 第 5

^{†1} 情報セキュリティ大学院大学

a 水町雅子「情報保護評価」宇賀克也・水町雅子・梅田健史編『自治体職員のための番号法解説 制度編』（第一法規、2014 年）59 頁。

b 内閣官房「特定個人情報保護評価指針（内閣官房案）」（2013 年）17 頁。

の3(3)-7 広域連合や一部事務組合など特別地方公共団体は、普通地方公共団体と同様、自ら第三者点検を行うこととなるのでしょうか。(A)○特別地方公共団体も普通地方公共団体と同様の扱いとなります。ただし、構成団体の地方公共団体の個人情報保護審議会や個人情報保護審査会を活用することや、他の地方公共団体と連携して行う方法も考えられます。」という説示がなされている。

このため、特別地方公共団体の特定個人情報保護評価の実施主体となるべきかが問題となる。本稿では、特別地方公共団体の特定個人情報保護評価について問題点を提起したい。

2. 広域連合の場合

広域連合が特定個人情報保護評価を行うべきであることについて、広域連合が事務を実施する権限を有することが法令上、明らかとなっている場合には、広域連合も特定個人情報保護評価を行う義務がある。

前述の特定個人情報保護評価指針(内閣官房案)でも、「後期高齢者医療広域連合が特定個人情報ファイルを保有する場合のように、特別地方公共団体が事務を実施する権限を有する場合」が例示されている。実際に、各地の後期高齢者医療広域連合においては特定個人情報保護評価が実施されている。

3. 一部事務組合の場合

3.1 一部事務組合における個人情報保護条例の不存在

特別地方公共団体の中には個人情報保護条例を制定していないものがあり、当該団体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や個人情報保護法、当該団体を構成する他の団体の条例は適用されないことから、個人情報保護法制の中の空白地帯となっていることは、かねてから指摘されてきた。たとえば社会保障・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、新保生史委員が「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」と指摘している^d。特に一部事務組合については、個人情報保護条例を制定していない団体のほうが多いのが実態であり、にもかかわらず個人の信教の宗派のようなセンシティブな情報を取り扱っているところすらある^e。

c 特定個人情報保護委員会「特定個人情報保護評価指針の解説(平成26年11月11日改正)」(2014年)86頁。

d 「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。

e 湯浅聖道「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。

3.2 一部事務組合と特定個人情報保護評価

この空白地帯の問題は、特定個人情報保護評価にもあてはまる。

一部事務組合の中には、地方税滞納処理事務等を行っているため特定個人情報を取り扱うこととなるものが存在する。このため、前述の特定個人情報保護評価解説では、「広域連合や一部事務組合など特別地方公共団体は、普通地方公共団体と同様、自ら第三者点検を行うこととなるのでしょうか。」という問に対して、「特別地方公共団体も普通地方公共団体と同様の扱いとなります」と答えている。特定個人情報保護評価解説では、第三者による点検に当たり、かならずしも特別地方公共団体は独自に組織する必要はないとして、構成団体の個人情報保護審議会などを活用する方法を許容しているにすぎない。

ところが、平成27年2月13日付で、内閣官房と総務省連名で「一部事務組合又は広域連合と構成地方公共団体との間の特定個人情報の授受について(通知)」^fという通知が、地方自治法第245条の4第1項に基づく技術的助言として地方公共団体宛に発出された。このことにより、空白地帯がいわば公的に是認されかねないという問題が生じている。

独立地方公共団体の特定個人情報の取扱いに係る重要な通知であるため、長くなるが、当該通知の全文をここに収録することとする。

1 基本的考え方

地方自治法第284条に基づき一部事務組合等を設立し、地方公共団体につきその執行機関の権限に属する事項がなくなった場合には、同条第2項又は第3項の規定により、構成地方公共団体の執行機関は消滅することとされ、また、地方自治法第292条の規定により、一部事務組合等には、都道府県に関する規定又は市町村に関する規定を準用し、個別の法令の規定において「都道府県」「市町村」とあるのは「一部事務組合等」と読み替えて適用されることとされている。

したがって、一部事務組合等の設立により、共同処理させる事務に係る構成地方公共団体内の部署が廃止される一方で、制度を規定する法令が一部事務組合等に直接適用されることから、一部事務組合等は構成地方公共団体の一部署に成り代わり、個別法令の規定に基づき事務を行うものであり、構成地方公共団体が保有している個人情報についても「同一地方公共団体内の内部利用」とみなして必要な限度で利用することができるものであること。

この場合、構成地方公共団体と一部事務組合等との

f 府番第27号総行住第14号総税市第12号平成27年2月13日「一部事務組合又は広域連合と構成地方公共団体との間の特定個人情報の授受について(通知)」

間の特定個人情報の授受については、特定個人情報の「利用」に該当するものとして、同法第9条第2項の適用を受けるため、構成地方公共団体において、同項に基づき庁内連携に関する条例が整備される必要があること。

なお、個人番号をその内容に含む住民基本台帳情報については、住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)第1条の規定により庁内連携が可能となるものであることから、庁内連携のための特段の条例の整備は不要であること。

2 構成地方公共団体の事務の一部を共同処理する場合について

例えば、窓口業務を市町村に残し、その他の審査・認定業務等を一部事務組合が処理する場合など、特定の事務を一部事務組合等が構成地方公共団体とともに処理する場合には、同一部署内での内部利用となり、番号法上の特定個人情報の提供に当たらず、また、庁内連携のための条例整備についても不要であること。

3 一部事務組合等を新設した場合について

社会保障・税番号制度導入後、一部事務組合等を新規に設立する場合には、これに伴い、それまでの事業実施により構成地方公共団体において保有している情報を一部事務組合等へ引き渡す必要があるが、この場合は、番号法第19条第5号に規定する事業の承継に伴う特定個人情報の提供と位置づけられるものであること。

本通知は、あくまでも特定個人情報の授受についての通知であるから、特定個人情報保護評価の実施について、実施の必要性の有無を具体的に地方公共団体に対して助言するものではない。

しかし本通知は、その趣旨を参酌すれば一部事務組合は必ずしも独自に特定個人情報保護評価を行う必要はないという結論が導出されるように構成されていると思われる。

まず、「1 基本的考え方」については、「地方自治法第284条に基づき一部事務組合等を設立し、地方公共団体につきその執行機関の権限に属する事項がなくなった場合には、同条第2項又は第3項の規定により、構成地方公共団体の執行機関は消滅する」ということについては、特に異論はない。また「地方自治法第292条の規定により、一部事務組合等には、都道府県に関する規定又は市町村に関する規定を準用し、個別の法令の規定において『都道府県』『市町村』とあるのは『一部事務組合』と読み替えて適用されることとされている。」というのも、その通りであろう。

そうであるとすれば、一部事務組合を設立したことによって、地方公共団体の執行機関の権限に属する事項がなくなり、執行機関は消滅して、代わりに設立された一部事務組合については都道府県や市町村に関する規定が準用され

ることになる。このため、一部事務組合は都道府県や市町村に対してマイナンバー法も含めて個人情報保護法制の下で求められている事項について、都道府県や市町村に代わってそれを行う責務があるとみるのが自然であろう。

また、前述の特定個人情報保護評価内閣官房案に示された考え方では、「普通地方公共団体が事務を実施する権限を有しているものの事務について、特別地方公共団体に事務委託している場合は、普通地方公共団体が情報保護評価を実施しなければならない。」としているところ、「その執行機関の権限に属する事項がなくなった場合」には、普通地方公共団体が情報保護評価を実施しなければならない義務はないとする。一部事務組合を設立したことによって、地方公共団体の執行機関の権限に属する事項がなくなっているのだから、普通地方公共団体側には特定個人情報保護評価を行う義務はなくなっているはずである。

「一部事務組合等の設立により、共同処理させる事務に係る構成地方公共団体内の部署が廃止される」と、「制度を規定する法令が一部事務組合等に直接適用される」ので、「一部事務組合等は構成地方公共団体の一部署に成り代わり、個別法令の規定に基づき事務を行う」という点についても特に異論はない。まさに、制度を規定する法令としての個人情報保護法制の規定に基づいて、それによって求められている責務を果たす義務を一部事務組合等は負うのである。

ところが、ここから本通知は突如、論調が変わってくる。先に引用したように、一部事務組合等を設立して事務をそこに移管したときは、その事務に関する構成地方公共団体における執行機関が消滅したことになるのに、「構成地方公共団体が保有している個人情報についても『同一地方公共団体内の内部利用』とみなして必要な限度で利用することができる」というのである。

消滅したはずの執行機関の保有する個人情報を、なぜ同一地方公共団体の内部利用と「みなし」て利用することができるのであろうか。おそらく、ある事務に関する執行機関は消滅するが、個人情報は執行機関が保有するのではなく、全体としての地方公共団体が保有するのであるから、ある執行機関が消滅したとしても、その消滅執行機関が属していた地方公共団体の保有する個人情報は引き続き利用できる、という解釈がとられているのであろう。

この場合、当該個人情報の取扱いに関する準拠法が問題となる。

一部事務組合等を設立して事務をそこに移管した結果、その事務に関する執行機関が構成団体側では消滅したことになるのであるから、この事務に関しては事後、当該構成団体の個人情報保護条例は適用されないはずである。そもそも、この事務は構成団体からは消えているからである。その反面で、受け皿となる一部事務組合側のほうでは「構成地方公共団体が保有している個人情報」を『同一地方公

共団体内の内部利用』とみなし」で利用するというのであるから、これは一部事務組合が独自に個人情報を収集して利用するものではない、ということになる。構成団体が保有しているものを構成団体側で内部利用しているというのであるから、当該個人情報の取扱に関しては、当該構成団体の条例が適用されるとみるべきであろう。

ところが、前述のように構成団体側では執行機関は消滅しており、少なくともこの事務に関して構成団体の個人情報保護条例は適用されないはずである。執行機関が消滅しているのであるから、この構成団体では当該事務は行っていないのであって、個人情報を取り扱う事務自体が理論的には生じていないからである。このように考えると、一部事務組合側には構成地方公共団体が保有している個人情報を内部利用しているというのだから管轄権はなく、構成団体側にも個人情報を取り扱う事務自体が理論的に生じていないから個人情報保護条例を適用する余地がない、ということになる。結果的に、構成団体側の個人情報保護条例も、一部事務組合の個人情報保護条例も適用されないという空白地帯を生むことになるのではないか。

また「2 構成地方公共団体の事務の一部を共同処理する場合について」は、本末転倒の印象も拭えない。特定の事務を一部事務組合等が構成地方公共団体とともに処理する場合には、同一部署内での内部利用となり、番号法上の特定個人情報の提供に当たらないというが、「窓口業務を市町村に残し、その他の審査・認定業務等を一部事務組合が処理する場合」というような例示の場合には、そもそも事務の処理のうち根幹部分は一部事務組合が処理しているのであって、主従の関係になぞらえていえば、一部事務組合のほうが「主」となっている。にもかかわらず、このような場合は番号法上の特定個人情報の提供に当たらないというのは、一部事務組合には特定個人情報の提供先たりうる「受け皿」としての権能がないというに等しい。

3.3 一部事務組合の意義

このような通知が発出された背景としては、理論上の側面と実務上の側面が考えられる。

理論的には、個人情報保護法制において、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ので（同 12 条）、特別地方公共団体には区域や住民が存在するののかという点が問題となりうる。実務上は、特別地方公共団体には実態としての「区域」がないこと、当該団体が管理する住民基本台帳法上の住民が存在しないこと、という点で普通地方公共団体と区別される面があることは否定できない。

しかし、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おり（2

条 15 項）、組合に関しては区域内に住所を有する住民の存在を前提として、広域連合の長及び議会議員の選挙（同 291 条の 5）及び直接請求（同 291 条の 6）の規定がある。このことから、特別地方公共団体にも住民は存在しているはずである。

しかし、地方公共団体の個人情報保護条例制定義務に関するこれまでの経緯を見ても、総務省は普通地方公共団体（及び特別区）には個人情報保護条例の制定を促して制定状況を公開し、平成 17 年度末までにすべての都道府県・市区町村が条例を制定したとするが、特別地方公共団体については個人情報保護条例の制定を促すことを行ってこなかった。学説上も、個人情報の保護に関する法律（以下、「個人情報保護法」。）11 条が「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、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。」と規定しているところ、ここでいう適正な取扱いを確保するために、地方公共団体が個人情報の保護に関する条例を定めるべきであることについては、ほぼ異論がない。しかし、特別地方公共団体の条例制定義務に言及したものは、管見の限りでは見出すことができないのである。

総務省は明文として通達等で明らかにはしていないが、個人情報保護法制における地方公共団体から、解釈上、一部事務組合と財産区を除外しようとしているようである。財産区については、条例制定権能を有しないとされてきたことから、そのような解釈を取っていることが理解されるが、一部事務組合については、独自性の高い一部の組合を除いて多くはさまざまな方式が取られている地方公共団体の事務の共同処理の一つにすぎず、独自に政策や方針を決定しているわけではないという実態があると思われる。実施する事務に関する構成団体の費用負担を明確化し将来の紛争を回避するため、あえて他の共同処理の方法とは異なり法人格のある特別地方公共団体を設立するという手法が採った、というのが実情という場合もあろう。そうであるとすれば、一部事務組合は実態としては法人としての独立性がなく、構成団体が共同で事務を処理しているにすぎないのであるから、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（同 252 条の 7）、事務委託（同 252 条の 14）等の他の事務の共同処理と同様に同一団体の内部利用とみるのが実態に即しており、それぞれの構成団体の条例の規定に従って適切に事務を実施すれば足りるという所論も、実務上は成り立たないわけではない。

しかし、法的観点からみれば、特別地方公共団体も法人格を有する独立した団体なのであるから、一部事務組合を設立するという事務の共同処理の方法を選択した時点で、他の事務の共同処理とは法的性質と責務が異なってくることは当然の前提というべきである。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る。実際に、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おり、特別地方公共団体が解散した場合、当該の団体の職員の地位が構成団体へ当然に承継されると解することはできないので、職員は職を失うとされた判例も存在する^g。

にもかかわらず、一部事務組合が地方公共団体の一種として負うべき個人情報の取扱いに関する責務を極力、希釈しようとするのは、普通地方公共団体間の事務の共同処理とは異なり、法人格を持たせた特別な自治体としての一部事務組合そのものの意義を没却することにつながるのではないか。普通地方公共団体と同様の義務を課すことにより、一部事務組合における個人情報や特定個人情報に関する事務の負担が過重となるというのであれば、そもそも一部事務組合という独立した地方公共団体という形態をとらないで事務の共同処理を行う方策を模索すればよいのであり、一部事務組合という形態の利点だけを活かして地方公共団体としての責務は極力回避させようとするには、問題があるといわざるを得ない。

4. 若干の考察

もともと、これは個人情報保護法制の問題というよりも、地方自治法制全体の問題であり、このような団体を「地方公共団体」と呼称すること自体に問題があるのかもしれない。自治体という用語は通称であって、地方自治法上は地方公共団体という語が用いられているが、特別地方公共団体は憲法上の自治権を有さないと解されてきたことにもかんがみると、特別地方公共団体は自治体と呼ぶべきではないのかもしれない。

しかし、だからといって、個人情報保護法制の下で地方公共団体に求められている責務につき、特別地方公共団体は「自治体」と呼べる存在ではないから、個人情報保護法制という地方公共団体とは自治体としての実態を備えている普通地方公共団体（と、特別区）に限定解釈すべきである、という根拠にはならない。個人情報保護法制の下での地方公共団体から、特別地方公共団体すべて、あるいは一部事務組合と財産区を除外するというのであれば、明文根拠を設けるべきである。そして、もしそうするのであれば、特別地方公共団体の個人情報保護の責任は構成団体にあることを明記して、空白地帯が生じないようにしなければならないことは言を俟たない。

その場合には、構成団体間の個人情報保護条例の規定の相違から生じる個人情報の範囲や取扱いに関する義務の相違が、おそらく実務上も問題となってこよう。A市、B市及びC市によって構成されている一部事務組合においては、A市の市民の分の個人情報はA市条例、B市の市民の分の

個人情報はB市条例というように、区分して取り扱わなければならないということが明確になるからである。一例として死者の個人情報を一部事務組合が取り扱う場合、死者の個人情報も個人情報の中に含めている構成団体の住民であった死者の分だけは、当該の団体の条例に従って保護する必要がある、ということになる。

あるいは、A市、B市及びC市の間で協議し、一部事務組合が取扱う個人情報についての適用を統一するような規定を各市の個人情報保護条例の中に設けるという方法も考えられる。そのような統一化の作業を通じて、各地方公共団体間における個人情報保護条例の規定の相違は、ほんとうに必要なものなのか、という見直しの機運が生じる可能性もある。それは、いわゆる「個人情報保護法 2000 個問題」への一つの処方箋たり得るかもしれない。

謝辞

本稿は、科学研究費補助金「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（研究課題番号：26380153）」の研究成果の一部である。

^g 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。