

個人情報保護条例の分析 —要配慮情報の収集制限項目の地理的観点を中心に—

西郡 裕子^{†1} 湯浅 壘道^{†1}

概要: 我が国の個人情報保護法制は、個人情報の保護に関する法律、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律及び独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律に加え、個人情報保護条例を各地方公共団体が制定するため、それぞれで異なる内容の条例が存在しており、「個人情報保護法制 2000 個問題」が指摘されている。今回、現行の個人情報保護条例の制定年と要配慮情報の収集制限について地理的観点から比較した。

キーワード: 個人情報保護, 条例, 地方公共団体, 個人情報保護法

Analysis of the personal information protection ordinances - Focusing on the geographical viewpoint of the collection restriction of sensitive information-

Hiroko Nishigori^{†1} Harumichi Yuasa^{†1}

Abstract: Japan's personal information protection legislation consists of Act on the Protection of Personal Information, Act on the Protection of Personal Information Held by Administrative Organs, and Act on the Protection of Personal Information Held by Incorporated Administrative Agencies, etc. and every Local governments to enact an ordinance on the protection of personal information. The regulations of each different content are present, "personal information protection legislation 2000 problem" has been pointed out. In this paper, we report the survey results of the geographical observation of the enactment year of the existing personal information protection ordinance and the collection restriction of sensitive information.

Keywords: Personal information protection, Ordinance, Local governments, Personal information protection law

1. はじめに

我が国では、地方公共団体が国に先駆けて個人情報保護条例を制定している。福岡県の春日市では、1984年に総合的な個人情報保護条例を制定している。政令都市としては、1985年に川崎市が、都道府県の中では1990年に神奈川県が初めて制定している。これに対し、我が国の個人情報保護法制の根幹を成す「個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号、以下「個人情報保護法」という。）」、行政機関を対象とする「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」と略す。）」及び「独立行政法人等の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「独法等個人情報保護法」という。）」「情報公開・個人情報保護審査会設置法（平成15年法律第60号）」「行政機関個人情報保護法等の施行に伴う関係法整備法（平成15年法律第61号）」の個人情報保護関連5法は2003年5月に公布され、2005年4月に全面施行された。個人情報保護法は、基本理念と個人情報保護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定める基本法部分と民間部門を規制する一般法部分

から成り立つ。地方公共団体については、同法第5条で「この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、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を有する。」第11条第1項では「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。」、同第2項で「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。」と定められており、地方公共団体はそれぞれ個人情報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。

地方公共団体は、都道府県及び市町村からなる普通地方公共団体と、特別区、地方公共団体の組合（一部事務組合と広域連合から構成される（地方自治法284条））及び財産区等からなる特別地方公共団体から構成され（地方自治法1条）、それぞれが異なる条例を定めることから約2000近くの規定が異なる個人情報保護条例が存在している。

図1に個人情報保護委員会のWebサイトにある個人情報保護に関する法律・ガイドラインの体系イメージ図を示す。

^{†1} 情報セキュリティ大学院大学
Institute of Information Security

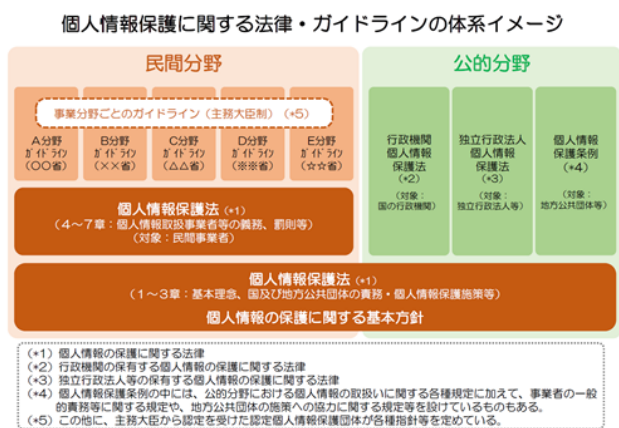


図1 個人情報保護に関する法律・ガイドラインの体系イメージ
（個人情報保護委員会 Web サイトより）

地方公共団体は、都道府県及び市町村からなる普通地方公共団体と、特別区、地方公共団体の組合（一部事務組合と広域連合から構成される（地方自治法 284 条））及び財産区等からなる特別地方公共団体から構成され（地方自治法 1 条）、それぞれが異なる条例を定めることから約 2000 近くの規定が異なる個人情報保護条例が存在している。

2015 年 9 月、民間事業者が保有するパーソナルデータの利活用の促進を主たる目的とする「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「個人情報保護法等改正法」という。）の成立、公布により個人情報の保護に関する法律は個人情報の定義の明確化や要配慮情報、匿名加工情報が導入されるなど大幅に改正され、「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「行政機関個人情報保護法等改正法」という。）が 2016 年 5 月成立し、個人情報の定義の明確化や要配慮個人情報（人種、信条、病歴等）に関する規定、匿名加工情報（非識別加工情報）の規定の新設がされたが、この法案の国会審議においては、「個人情報保護法制 2000 個問題」の存在が指摘されている。ここで、個人情報保護法制 2000 個問題を概観する。

2. 「個人情報保護法制 2000 個問題」

湯淺は、「個人情報保護法制 2000 個問題」は、次のような 2 つの側面を有しているとしている[1]。

1 つは、前述の通り、およそ 2000 個の異なる個人情報保護法制が存在している点である。鈴木は、行政機関個人情報保護法等改正法案を審議する第 190 回国会衆議院総務委員会の参考人質疑において、鈴木は自治体のルールの不統一を問題として取り上げ、個々の自治体が解釈基準を持っていることによる解釈基準の違いにより、「対象情報の個人

情報の定義が、我が国の個人情報保護法制として個人情報の定義がそろっているのかというのは極めて重要」とし、「法律事項であるならば、せめて対象情報の定義をそろえる、理念をそろえるということは当然であろう。」と指摘している[2]。

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もので、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、そこに適用すべき法令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。

3. 個人情報保護法改正の地方公共団体への影響

板倉と寺田は、平成 27 年個人情報保護法改正、平成 28 年行政機関個人情報保護法等改正を踏まえた地方公共団体の責務について考察し、改正個人情報保護法については、「個人情報保護の水準」を引き上げる規律である要配慮個人情報と域外適用についての規律を導入すべき義務があるとの考え方と、改正行政機関個人情報保護法において導入されていない域外適用についての規律については公的部門の「個人情報保護の水準」としては求められていないと解釈し、地方公共団体に対する責務を構成しないという考え方がいずれも成り立つとし、他方で、改正行政機関個人情報保護法の附則及び附帯決議において 2000 個問題の積極的解決が望まれていることから、まずは 2000 個問題の解決を優先させる方向になるのではないかとしている[3]。

また、第 190 回国会の衆議院総務委員会[4]では、法改正に伴う自治体の対応について次のように問われた。

（菅家委員）『もう一点は、地方自治体を持つ個人情報、これは新制度の対象外になっているわけでありましてけれども、ただ、市町村長が前向きにこういったものに取り組みたいということで、例えば各市町村が条例を定めれば、国と同じ対応をとることは可能なかどうかという点をお示しいただきたいということと、もしも可能であるならば、やはり各地方自治体における対応についても今のような不正行為の防止は極めて重要だと思うんですが、国として、そういう場合の対応についてお示しいただきたいと思います。』

（上村政府参考人）『御指摘いただいたとおりでございます。地方公共団体の保有する個人情報の取り扱いはこの法律の対象ではなくて、各地方公共団体の条例によって規律されているところでございます。各地方公共団体が保有されています個人情報を対象として、国の非識別加工情報と同様の対応をとることにつきましては、条例の改正により可能であると認識しております。それから、こうした個人情報の取り扱いについて、どういうふうなことを政府としてしているかということでございますけれども、繰り返しになりますが、各地方自治体等が保有しています個人

情報の取り扱い、それぞれ区域の特性に応じまして条例で規定する必要があると思っております。政府といたしましては、関係機関が密接に連携をいたしまして、地方自治体に対して、今回の法案それから改正個人情報保護法、これの趣旨等を丁寧に情報提供いたしまして、非識別加工情報の活用、それから御指摘の安全管理、こうしたものに関する地方の理解を深めてまいりたい、このように考えているところでございます。』

ここで、条例の改正により非識別加工情報と同様の対応を取ることが可能か考えてみたい。

4. 番号法への対応について

『個人情報保護法制 2000 個問題』の条文の違いについて、どこかの自治体で幾つかサンプル的なものができる、よその自治体はほとんどそれをまねして作るというやり方をしているため、条文の言い回しが多少違っていても差がないという意見もある[5]。また、2015 年 10 月に施行された「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 年第 27 号、以下、「番号法」という。）」では、施行に向けて、地方公共団体の条例の整備が必要となり、個人番号の通知が始まる 2015 年 10 月までに番号法第 31 条に基づく特定個人情報の保護措置について、個人情報保護条例の改正「特定個人情報」の定義の追加、利用目的以外での利用、提供の制限、開示、利用停止、安全管理措置など）か特定個人情報保護に関する新条例の制定による整備をする必要があった[6]が、首長の連合組織である地方六団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会の執行三団体と議長の連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の議会三団体からなる）のひとつである全国町村会法務支援室では、2014 年 2 月に、「特定個人情報保護条例のモデル条例（書起型）」及び「特定個人情報保護条例モデル施行規則様式」を含む「特定個人情報保護条例モデル施行規則」、「個人情報保護条例の一部を改正する条例のモデル条例（特則型）」を作成し、HP に掲載していた[7]。今回(2016 年 2 月～8 月)、各自自治体が web で公開している例規集から個人情報保護条例を収集して調査した範囲では、全国の約 86%が現行の条例の改正により対応していた。(約 7%が条例の新設で対応。残りは未調査。)

特定個人情報の定義は、ほとんどが「個人情報のうち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。)第 2 条第 8 項に規定する特定個人情報をいう。」と定義されている。しかし、匿名加工情報を導入する場合はどうであろうか。今回の特定個人情報は、新たに交付される個人番号を含む個人情報が対象だったため、このような対応が可能だったが、匿名加工する前の個人情報は、実施機関がすでに取り扱いをしている個人情報が対象になるのではないだろうか。対象が生存する個人に限定する場合も死者も含む場合もあり、照合する他の情報の範囲の見解も異なる個人情報の定義は、匿名加工する際に問題はないのであろうか。

筆者らは、現在、都道府県市区町村の個人情報保護条例を収集した上で、分析を進めているが、例えば個人情報保護条例の定義における「個人情報」の定義を文言のみで分類しても、それぞれの自治体により解釈運用の差がかなり大きく、地域差は判然としない。その点が問題であるとも、それこそが区域の特性ともいえるかもしれないが、それでは医療データの連携などの問題はどのように解決すればよいのだろうか。

ここで、個人情報保護法第 5 条の「地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策」の区域の特性とはどのようなものがあるのだろうか。

今回、それぞれの条例を規定する要因として、地域差が影響するのか、それとも自治体の規模等が影響するのかを比較するため、調査した既定の地理的分布をみることにする。試みに、現行の個人情報保護条例の制定年の地理分布(図 2)、要配慮情報の収集制限の項目数(図 3)、人種及び民族(図 4)、心身に関する事項(図 5)、犯罪に関する事項(図 6)の地理分布を比較する。

図で比較する限り、都府県の境界にある市町村は、都府県が異なっても近隣の自治体で同じような規制となっているように見える、また、都道府県の規定よりも、近隣の自治体の規定の影響の方が大きいように見える。

参考文献

- [1]
- [4]第 190 回国会衆議院総務委員会会議録第 14 号（平 28. 4. 19）
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009419020160419014.htm
- [5]第 190 回国会参議院総務委員会会議録第 13 号（平 28. 5. 12）

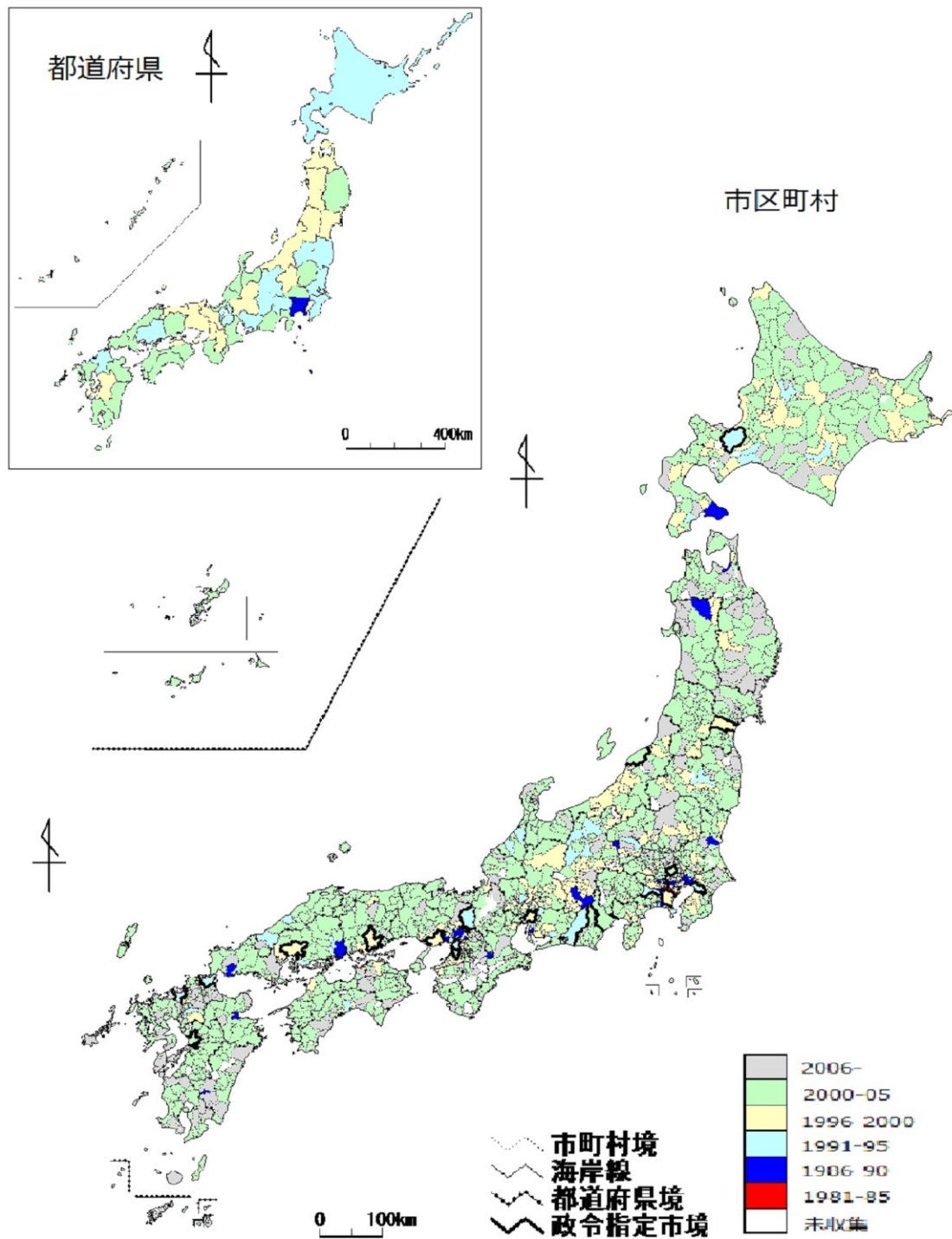


図 2 現行の個人情報保護条例制定年の地理的分布

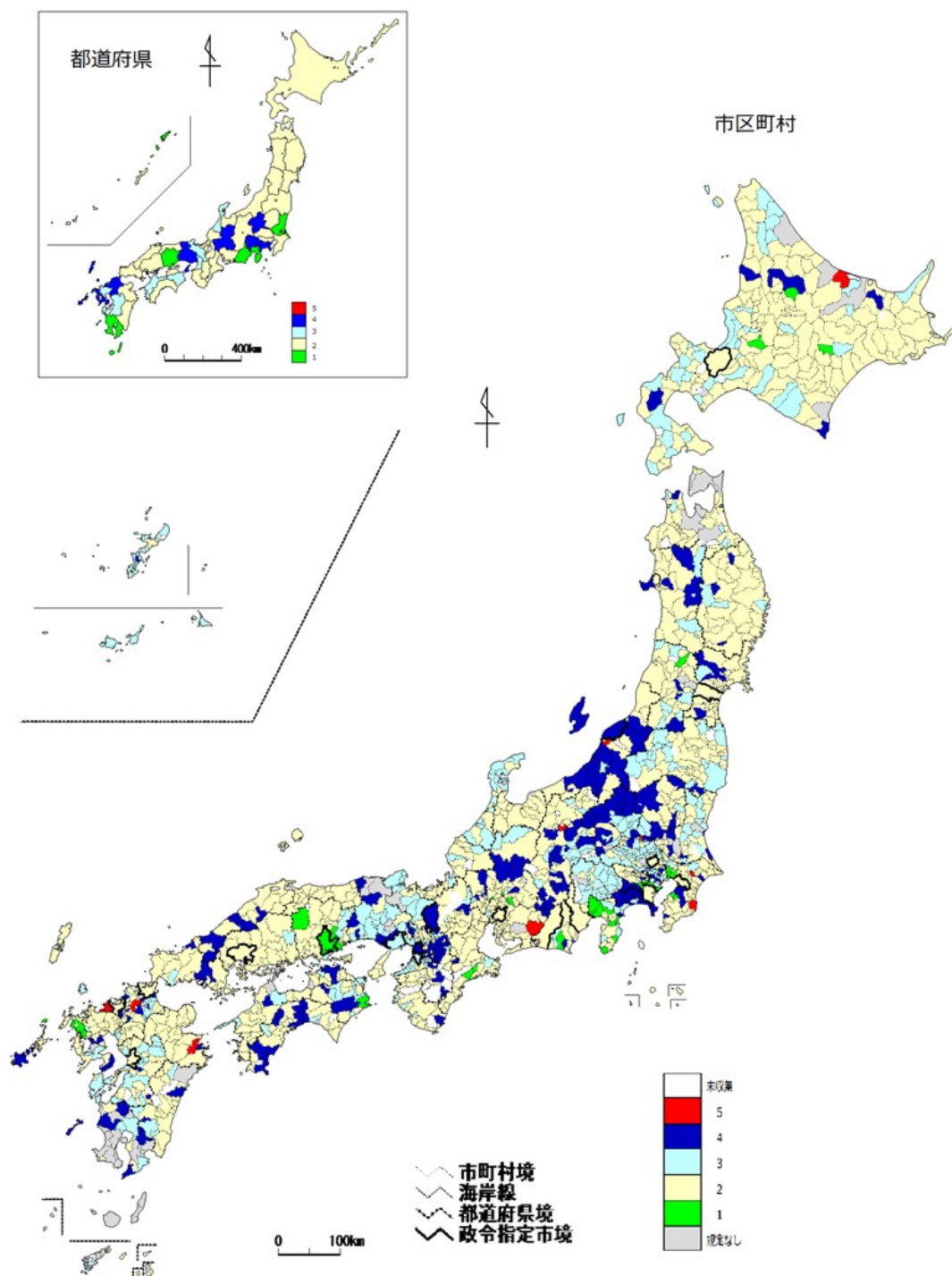


図3 要配慮情報の収集制限の項目数

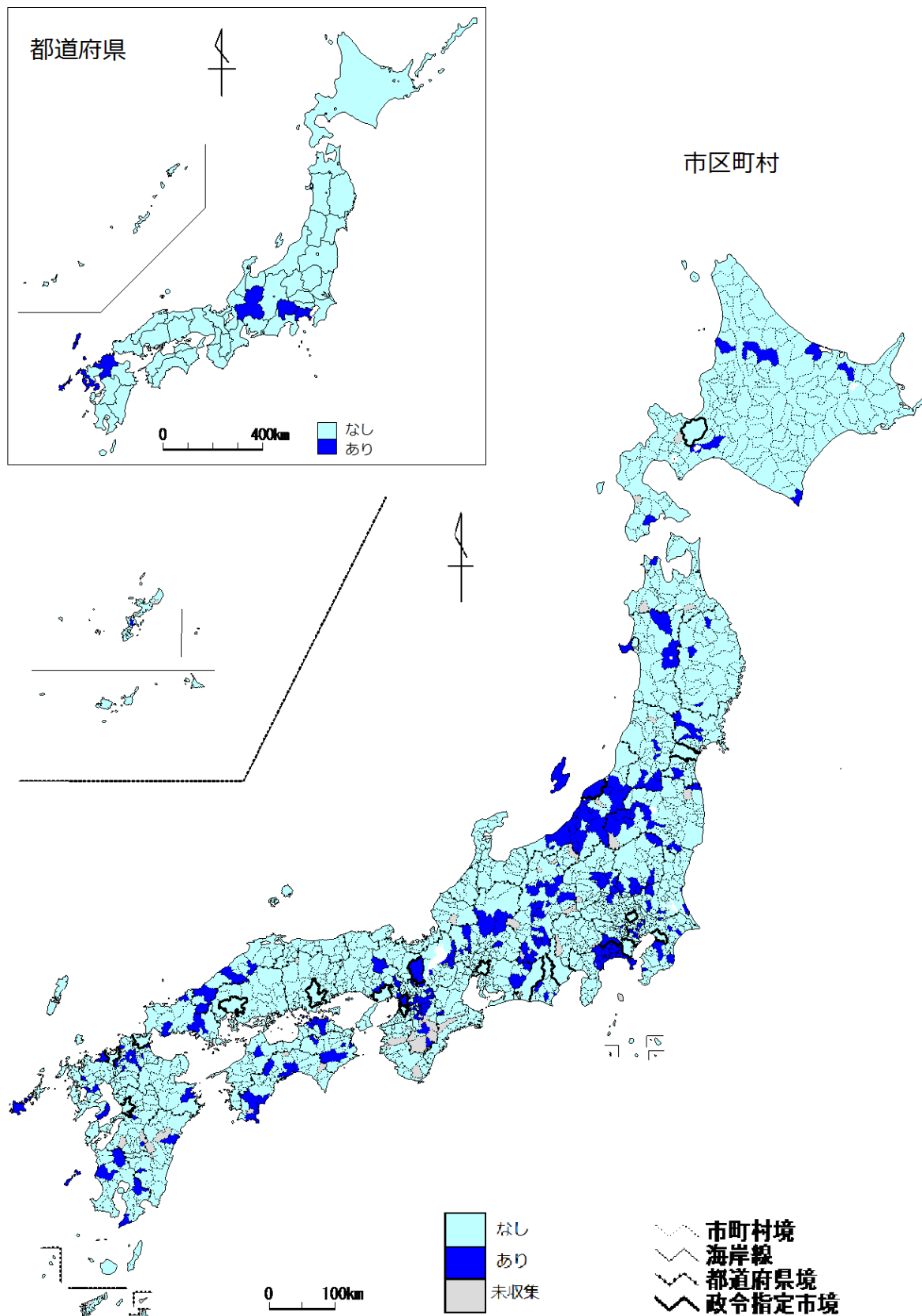


図 4 要配慮情報の収集制限（人種及び民族）

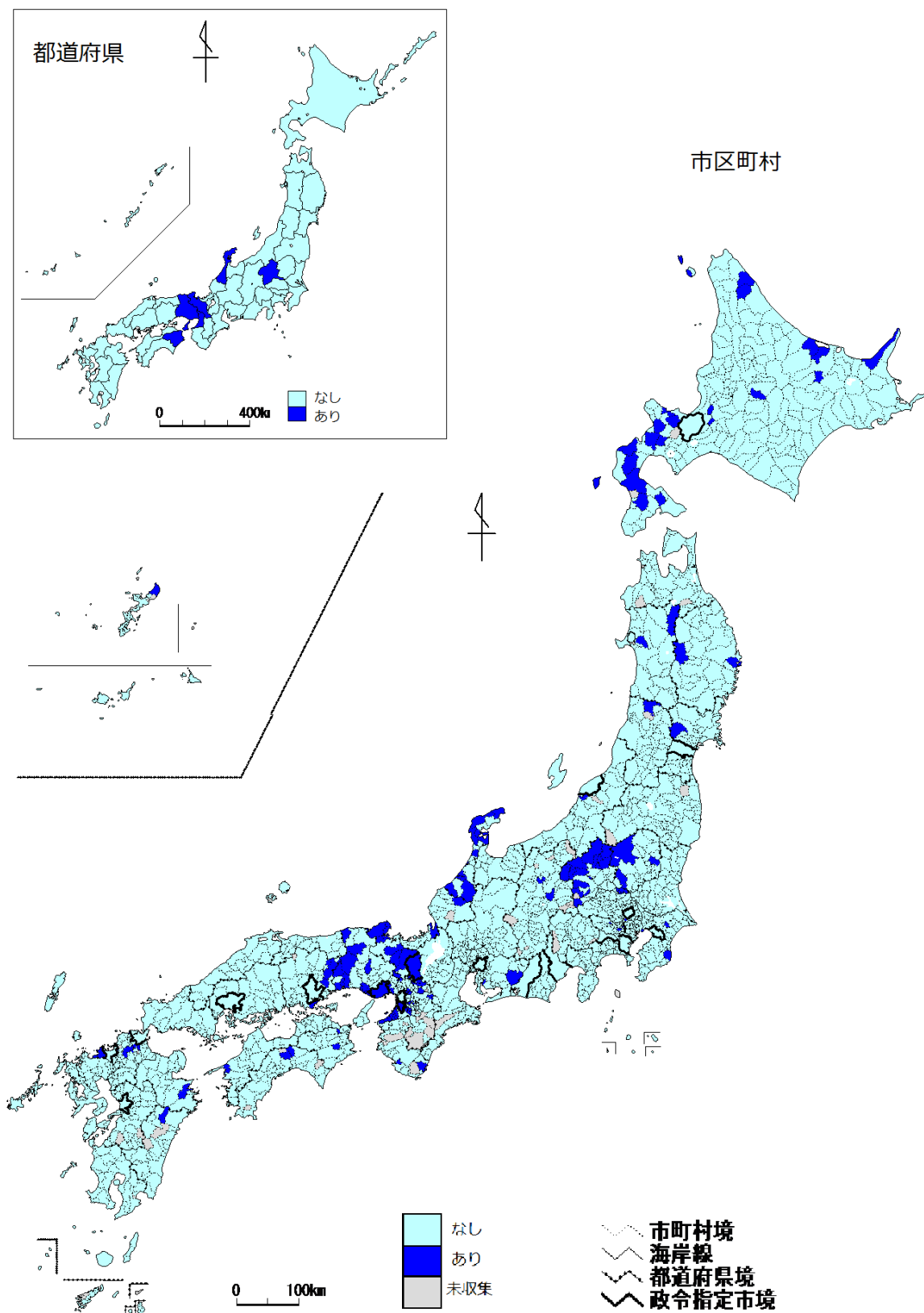


図 5 要配慮情報の収集制限
(心身に関する事項 (病歴, 個人の特質を規定する身体に関する個人情報なども分類))

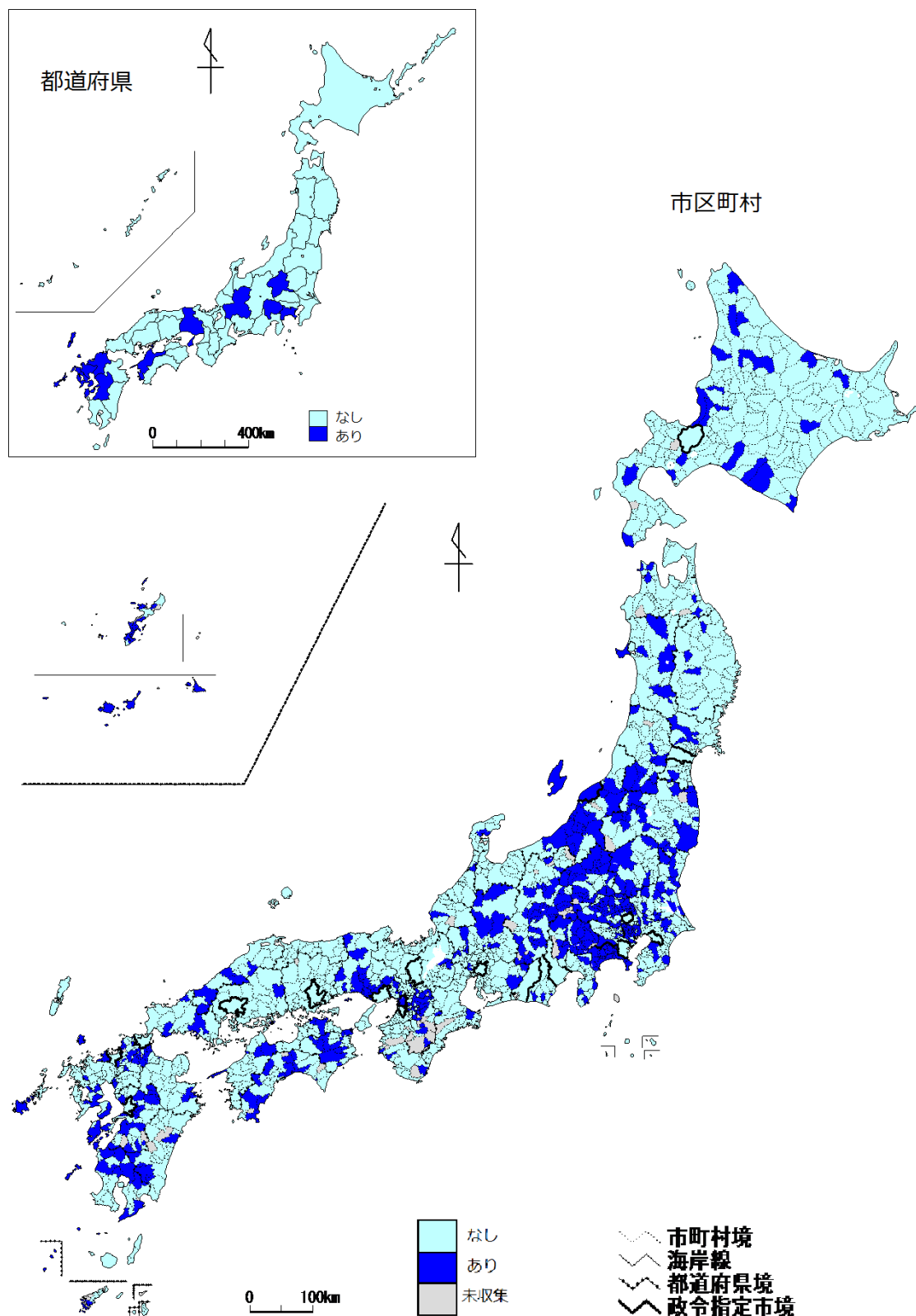


図 6 要配慮情報の収集制限（犯罪に関する事項（犯罪歴も分類））