Vol.2021-DPS-188 No.8
Vol.2021-EIP-93 No.8
2021/9/9

平成 27 年改正個人情報保護法施行後の個人情報保護条例の改正状況

吉見 憲二[†1]

概要：地方公共団体の個人情報保護制度では，地方公共団体間で個人情報保護条例の規定やその運用が異なるいわゆる「2000 個問題」がデータの利活用の阻害要因として長らく議論されてきた．その結果，令和 3 年改正個人情報保護法において地方公共団体に対して全国的な共通ルールを規定し，全体の所管を個人情報保護委員会に一元化するという方向性が確定している．本研究では，そこに至るまでの個人情報保護条例の改正状況に着目し，個人情報保護制度における地方公共団体の主体的な取り組みについて明らかにすることを試みる．

キーワード：個人情報保護条例，2000 個問題，非識別加工情報

1. はじめに

わが国における個人情報保護制度においては，国，地方，民間で個人情報の定義や規定・運用が異なる，いわゆる「2000 個問題」が個人データの流通・活用の観点から長らく問題視されてきた[1]．特に，地方に関しては，各地方公共団体がそれぞれ条例を制定することが求められているものの，そのばらつきや実効性に関する課題が指摘されている．

こうした「2000 個問題」に対する問題意識を受けて，「個人情報保護制度の見直しに関する検討会」は令和 2 年 12 月に「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」を発表し，「2000 個問題」の解消に向けて全国的な共通ルールの規定の必要性を報告している[2].

第 204 回通常国会では，最終報告の内容を踏まえた個人情報保護法の改正案を含む「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律案」が令和 3 年 5 月 12 日に可決，成立し，同年 5 月 19 日に公布された[3].「地方公共団体に関する規律の規定（デジタル社会形成整備法第 51 条による改正)」については公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日に施行される予定のため，これにより「2000 個問題」が実質的に解消することが期待される．他方で，個人情報保護制度の一元化に対しては，法律の範囲内で地方公共団体の独自措置が可能となっているものの，より先進的な条例が「後退」する懸念が一部で指摘されている[4] [5].

本研究では，こうした一連の動きの過程における地方公共団体側の主体的な動きに着目した．具体的には，平成 27 年改正個人情報保護法施行後から令和 3 年改正個人情報保護法に至るまでの期間における各地方公共団体の個人情報保護条例の改正状況について調査した．

2. 先行研究

2.1 個人情報保護条例のばらつき

個人情報保護委員会による「個人情報保護条例に係る実態調査結果」では，「個人識別符号の定義」「個人情報の定義における照合性」「要配慮個人情報に関する規定」といった項目について，現実に条例間のばらつきが存在することが明らかにされている[6]．その多くでは都道府県の条例が市町村に比べて整備されている傾向が見られている．

加えて，「現状の制度運用における課題・支障」では「国の制度改正等（ハネ改正含む.）への対応が事務煩瑣」が都道府県 51.1%，市町村が 50.9%といずれも半数を超えており，国の制度改正に対応することが地方公共団体の現場における負担として認識されていることが示されている．他方で，「地方公共団体において統一的な個人情報保護規律が設けられた場合の支障・課題」については，「条例の現状の取扱いと差異が発生した場合の対外的説明」が都道府県 70.2%，市町村が 66.0%と高い割合を示している．一方で，顕著な差が見られたのが「担当職員の人数不足」の項目で，都道府県が 17.0%であったのに対し，市町村では 45.4%と半数近くが課題・支障に挙げていた．

上記の結果を踏まえると，都道府県では一般的な市町村に比べて条例の整備が進んでいることが予想される．

†1 成蹊大学　Seikei University

ⓒ2021 Information Processing Society of Japan

Vol.2021-DPS-188 No.8
Vol.2021-EIP-93 No.8
2021/9/9

2.2 非識別加工情報への対応

前述の通り，「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」では，全国的な共通ルールを規定し，全体の所管を個人情報保護委員会に一元化する方針が示されている（図 1）[2]．こうした運用は地方公共団体が抱えている課題にも対応しているものと考えられる．併せて，平成 28 年の『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）』の改正によって導入された非識別加工情報についても，関連するルールの見直しを行うことが言及されている．

非識別加工情報に関しては，その制度の発足当初から課題が指摘されており，結果的に 2020 年時点でも条例に規定のある地方公共団体は 11（都道府県 2，市区町村 9）にとどまっている（表 1）[7].

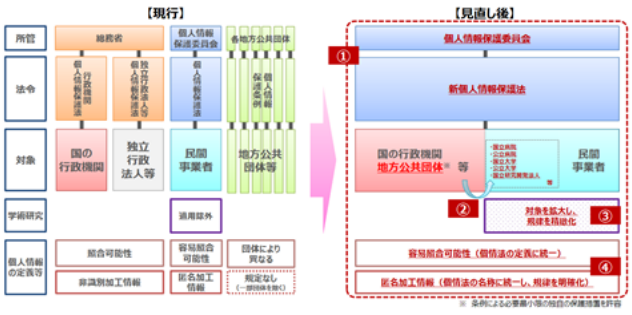


図 1　個人情報保護制度見直しの全体像
（出典）「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告案」（2020）[2]

表 1　非識別加工情報の導入状況

非識別加工情報の導入状況に関する調査	規定あり	検討中
令和元年度地方自治情報管理概要（2020）[7]	11	
地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会報告書（2018）[8]	5	467
吉見・箴島（2018）[9] ※誤答あり	21	125

しかしながら，平成 29 年 12 月 15 日開催の総務省「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会」第 4 回検討会では，「検討会におけるこれまでの議論の整理と非識別加工情報の現状について（論点整理に向けた課題の整理等）」が公表され，地方公共団体における個人情報保護条例の改正状況について，「平成 29 年度中に非識別加工情報の導入に係る個人情報保護条例の改正を予定している地方公共団体 (平成 29 年 12 月 1 日時点)」が都道府県 2 団体（うち既に条例改正済み 1 団体），市区町村 192 団体（うち既に条例改正済み 3 団体）であること，「平成 30 年度以降に非識別加工情報の導入に係る個人情報保護条例の改正を予定している地方公共団体」が都道府県 2 団体，市区町村 271 団体であることが示されている．

その後，2018 年 4 月に発表された「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会報告書」では 467 団体（都道府県 4 団体，市区町村 463 団体）が「今後改正予定がある」と回答していることに言及している[8]．さらに，著者らが 2017 年 8 月に実施した調査でも 125 団体が改正に向けて何らかの検討を行っていると回答していた[9].

2.3 問題意識

令和 3 年の改正によって「2000 個問題」の解消に向けて大きく動き出すことが予想されるが，同時に非識別加工情報に対応した条例の改正についても今後見直しが行われることとなる．「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会報告書」では多くの地方公共団体が改正の意向を示していたものの，実際には条例の改正には至っていない．その背景には，地方公共団体における個人情報保護制度に対する消極的な動きが存在することが考えられる．

個人情報保護委員会による「個人情報保護条例に係る実態調査結果」では，現行条例における具体的内容について網羅的に調査しているものの，条例の改正状況については検討されていないように見受けられる．

そこで，本研究では平成 27 年改正個人情報保護法施行後の個人情報保護条例の改正状況について調査した．

3. 調査

3.1 取得するデータ

本研究では，個人情報保護委員会の公式サイトに掲載されている「地方公共団体の個人情報保護条例」のリンク集を中心に，インターネット上に公開されている各地方公共団体の個人情報保護条例にアクセスし，条例の最終改正日のデータを収集した．ただし，多くの地方公共団体においてリンク切れや古いファイルへのリンク付け等がなされていたため，正確でない情報については個別に当該団体の例

ⓒ2021 Information Processing Society of Japan

Vol.2021-DPS-188 No.8
Vol.2021-EIP-93 No.8
2021/9/9

規集等にアクセスし，正確な情報を取得するように努めた．本稿では，都道府県と特別区及び市のデータに絞って結果を提示する．なお，取得データは令和 3 年 4 月末日時点のものであり，以降の改正については反映していない．

3.2 調査結果

（1）都道府県の条例改正状況

都道府県の条例改正状況は図 2 の通りであり，2017 年 5 月 30 日の改正個人情報保護法施行前後で半数近くを占めている．なお，都道府県において非識別加工情報を条例に記載している和歌山県と鳥取県では，いずれも最新の改正が 2020 年度となっている．

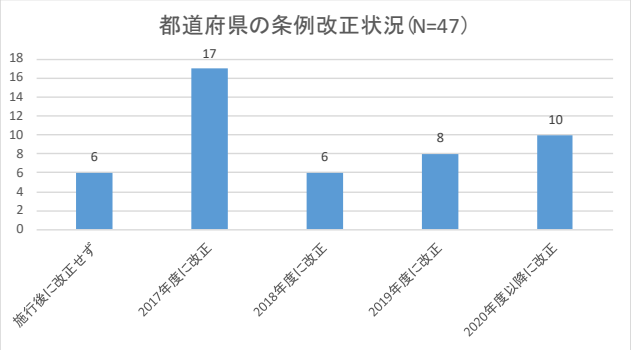


図 2　各都道府県の条例改正状況

（2）特別区及び政令市の条例改正状況

続いて，特別区及び政令市の条例改正状況について図 3 に示している．こちらは半数近くが施行後に改正しておらず，2019 年度以降に条例が改正されたのは 2 団体にとどまっている．

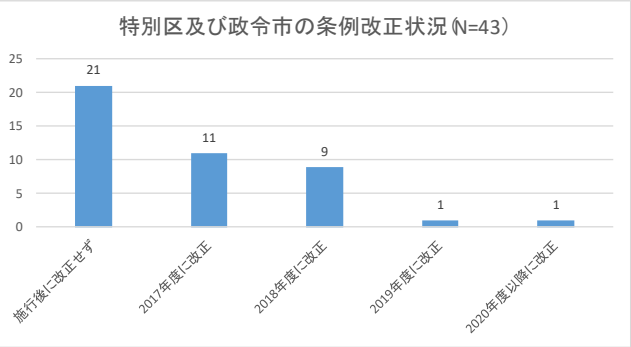


図 3　特別区及び政令市の条例改正状況

（3）市の条例改正状況

政令市を除く市の条例改正状況は図 4 の通りである．施行後に改正していない市が 3 割弱であり，2017 年度の改正を含めると 7 割近くに達する．一方で，2020 年度以降の改正は 25 団体（3.3%）にとどまっている．

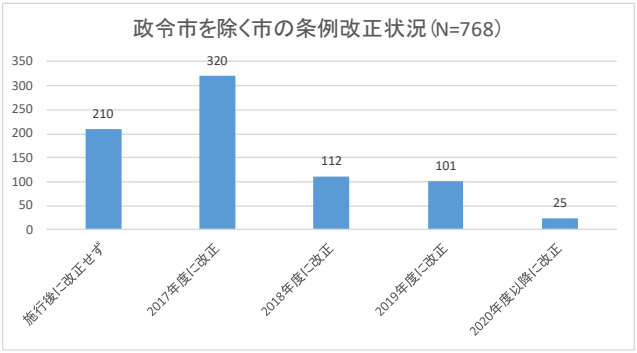


図 4　政令市を除く市の条例改正状況

（4）非識別加工情報の規定

最後に，2020 年度以降に条例を改正した 36 団体を対象に「非識別加工情報」の規定が条例に記載されているかについてまとめた結果を表 2 に示している．和歌山県と鳥取県を除いては「非識別加工情報」の規定がなかったが，当該県については改正前より規定があるため，2020 年度以降において非識別加工情報を新たに導入した地方公共団体は存在しないことになる．令和元年時点で「非識別加工情報」の規定がある団体は都道府県 2，市区町村 9 となっているため，政府調査において改正を予定していると回答した団体の多くは未導入となっていることが改めて確認された．

表 2　非識別加工情報の既定の有無
（2020 年度以降に条例改正の団体を対象）

団体名	条例改正日	非識別加工情報の規定
芦別市	2020/11/10	なし
青森県	2020/10/1	なし
沼田市	2020/12/4	なし
埼玉県	2020/12/22	なし
桶川市	2020/12/18	なし
山武市	2020/12/14	なし
国分寺市	2020/6/15	なし
神奈川県	2020/10/20	なし
小田原市	2020/12/25	なし
長岡市	2020/12/14	なし
新発田市	2020/12/16	なし
鯖江市	2020/12/28	なし
大町市	2020/12/23	なし
安曇野市	2020/9/30	なし
美濃加茂市	2021/3/23	なし

ⓒ2021 Information Processing Society of Japan

藤井寺市	2020/12/23	なし
大阪狭山市	2020/12/22	なし
兵庫県	2020/12/14	なし
西宮市	2020/9/17	なし
奈良県	2020/11/30	なし
和歌山県	2020/12/24	**あり**
鳥取県	2020/8/21	**あり**
倉吉市	2020/12/21	なし
玉野市	2021/3/22	なし
福山市	2021/3/18	なし
山口県	2020/10/9	なし
防府市	2021/3/31	なし
下松市	2020/9/4	なし
周南市	2020/9/23	なし
今治市	2021/3/10	なし
須崎市	2021/3/18	なし
熊本市	2020/12/18	なし
臼杵市	2020/9/24	なし
宮崎県	2020/12/16	なし
沖縄県	2020/12/28	なし
沖縄市	2020/7/16	なし

3.3 考察

調査からは多くの地方公共団体の個人情報保護条例が平成 27 年改正個人情報保護法施行前後の改正で止まっているという結果が得られた．特に，データの利活用に関してニーズが高いものと考えられる特別区や政令市において 2019 年度以降の改正が 2 団体しか存在しなかったという事実は意外なものであった．今回の調査は改正日のみを参照したため，改正内容を踏まえると主体的に取り組んでいる団体の件数はさらに限定的となることが予想される．

もちろん，改正日が新しいことが当該条例の質の高さを示すわけではないが，個人情報保護法が令和 2 年と令和 3 年に改正される中で，地方公共団体の条例が 2017 年度前後の内容で止まっているという結果は，条例を中心とした対応の限界を示すものだと考えられる．個人情報保護制度の一元化の反対論にあるような先進的な条例の「後退」が仮に存在するとしても，大多数の自治体において改正が積極的に行われているわけではない事実は考慮すべきであろう．

なお，本調査では対象を都道府県と特別区及び市に限定しているため，町村のデータについては検討できていない．しかしながら，都道府県や市に比べて町村の方が条例を整備していることは考えづらい．

4. おわりに

本研究では，令和 3 年改正個人情報保護法における個人情報保護制度一元化を問題意識とし，地方公共団体における主体性を条例の改正状況から明らかにすることを試みた．調査結果からは，多くの団体において平成 27 年改正の前後から条例が改正されていない実態が確認された．こうした実態は，条例における運用の限界を示しており，一元化を支持するための材料として理解できるのではないだろうか．ただし，本研究では都道府県及び市の改正日のみに着目した調査となったため，今後は町村を含めて改正内容についても考慮した調査を行う予定である．

参考文献

[1] 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（2015）「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」
https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/meeting/wg/toushi/20161115/161115toushi03.pdf(accessed 2021-08-17)

[2] 個人情報保護制度の見直しに関する検討会（2020）「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kojinjyoho_hogo/kentoukai/pdf/saishu_hokoku.pdf(accessed 2021-08-17)

[3] 「令和３年 改正個人情報保護法について（官民を通じた個人情報保護制度の見直し）」（個人情報保護委員会）
https://www.ppc.go.jp/personalinfo/minaoshi/(accessed 2021-08-17)

[4] 「地方の個人情報保護制度が「後退」の懸念」（東京新聞）
https://www.tokyo-np.co.jp/article/103152(accessed 2021-08-17)

[5]「どうなる“個人情報保護”「デジタル改革関連法」成立」（NHK NEWSWEB）
https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210512/k10013026561000.html(accessed 2021-08-17)

[6] 個人情報保護委員会事務局（2020）「個人情報保護条例に係る実態調査結果＜資料編＞」
https://www.ppc.go.jp/files/pdf/200525_jyoreichosashiryo.pdf(accessed 2021-08-17)

[7] 総務省（2020）「地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況（令和元年度）～」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000679388.pdf(accessed 2021-08-17)

[8] 総務省（2018）「地方公共団体が保有するパーソナルデータの効果的な活用のための仕組みの在り方に関する検討会報告書」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000546592.pdf(accessed 2021-08-17)

[9] 吉見憲二・筱島専（2018）「非識別加工情報に関する各地方公共団体の対応状況―全地方公共団体を対象としたアンケート調査から―」『情報処理学会研究報告 電子化知的財産・社会基盤（EIP）,2018-EIP-80(19)』pp. 1-6.

ⓒ2021 Information Processing Society of Japan