

個人情報保護法制 2,000 個問題を解消するための課題

長谷川幸一^{†1}

概要：個人情報保護法制 2,000 個問題を解消するためには、地方公共団体の個人情報保護制度を法律で制定するだけでは足りず、その事務が全国一律の解釈・運用がされるものとして法的に位置付けられる必要がある。

キーワード：個人情報保護、2,000 個問題、自治事務、区域の特性

Some of Problems to Resolution of the P2K Problem

KOICHI HASEGAWA[†]

Abstract: The problem posed by 2,000 PIP systems (P2K Problem) cannot be resolved simply by passing a law for a personal information protection system of local governments. It is necessary to legally provide a universal framework, one that is standardized throughout the country in terms of the interpretation and enforcement of local public bodies' duties concerning personal information protection.

1. はじめに

現在、わが国においては、個人情報保護に関する 2,000 を超える法が存在している。一般に、公的部門と民間部門を別の法律で規制する方式をセグメント方式と呼ぶが、わが国の公的部門は国の行政機関、独立行政法人等とは別個に地方公共団体（都道府県、市区町村、一部事務組合、広域連合）があり、それぞれが独自に法（条例）を制定している。そしてそれぞれが制定主体として、他の干渉を受けることなく第一次的に解釈権を有し、個人情報保護制度を運用している状態にあることから、わが国は究極のセグメント方式を採用しているといえよう。

この状態について、近年、個人情報保護法制 2,000 個問題（以下単に「2,000 個問題」という。）として問題提起がされている。これは、民間事業者、国の行政機関、独立行政法人等及び 1,700 を超える地方公共団体[a]の個人情報保護条例の規定ぶりが異なっており、及び、それぞれが個人情報保護制度の主体として独自の解釈を行い、運用していることによる問題である[b][1]。

この問題が大きく取り上げられたのは、2011 年（平成 23 年）に発生した東日本大震災においてである。「障害者団体が障害者手帳などを持つ住民の個人情報の開示を求めた。しかし、読売新聞が 6 月に行った調査では、津波を受けた沿岸や福島第一原発からの避難をした地域で開示の要望を

受けた 8 市町村のうち、応じたのは南相馬市のみ。多くは、個人情報保護を理由に開示を拒んだ」[2]事例は、人命にかかわる深刻なものであった。これは、非常時に個人情報を第三者に提供することの地方公共団体の判断が問われた事例であるが、地方公共団体が抱える問題を明らかにした。すなわち、個人情報保護条例の規定ぶりは地方公共団体ごとに細かく異なっていること、そしてたとえ規定ぶりが全く同じ又はほぼ同じであっても、その解釈・運用が異なり得ることである。その結果、人命等の保護のための被災者救援であっても個人情報を第三者に提供することが必ずしも全国一律の対応として行われないのである[c]。

2,000 個問題の解消については、「個人情報政策の基本部分について、各自治体の個人情報保護条例にのみ委ねるのではなく、共通項については全国統一の「地方公共団体の保有する個人情報の保護に関する法律」…を制定する必要がある。」[3]といった指摘がある。これは規定ぶりをそろえること、そして第一次的な制度の解釈権を国に持たせることが企図されていると思われるが、筆者は、わが国においては、このような「全国統一の法律」が制定されたとしても提唱者が企図するようにはならないのではないかと考える。その原因は、地方公共団体の個人情報保護制度が、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「地自法」という。）上の自治事務—他からの関与をほとんど受けない地方公共団体の処理する事務として位置付けられているからである。

^{†1} 新潟大学大学院現代社会文化研究科博士後期課程

Niigata University Graduate School of Modern Society and Culture Doctoral Course

a) なお、都道府県、市区町村、広域連合のほか一部事務組合を含めると地方公共団体の数は 3,000 を超える。

b) 例えば、保護すべき個人情報の範囲（定義）、保有する個人情報を第三者に提供するときの基準が異なっている。

c) 太平洋沿岸部の市町村で、東日本大震災当時、人命等の保護のために保有個人情報の第三者提供ができる例外規定があった地方公共団体は、福島県南相馬市のほか、福島県いわき市、福島県相馬市などが認められるが、被災者救援のための第三者への情報提供について地方公共団体で対応が分かれた。

そこで本稿では、地方公共団体の個人情報保護制度の性質を概観した上で、2,000個に分立した解釈・運用をどのように収斂していくか、そのためにどのような措置が必要かを提案する。

2. 地方公共団体の個人情報保護制度の事務の性質

最初に、地方公共団体の個人情報保護制度の事務がどのような性質を持つか、確認しておきたい。

(1) 自治事務

地方公共団体の個人情報保護制度は、「地方公共団体が処理する事務」(地自法2条8項)のうち、自治事務であるとされる。

地方公共団体が処理する事務には、法定受託事務と自治事務があるが、自治事務は「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」(地自法2条8項)とされ、広範な事務がこれに該当する。国・県が本来役割を果たすべき事務とされる法定受託事務(地自法2条9条)と比べ、自治事務は、地方公共団体が役割を果たすものとして処理する事務である。

地方公共団体が処理する事務に対しては、国の関与は限定されている。国の関与とは、具体的には、技術的な助言及び勧告(自治法245条の4)、資料の提出の要求(自治法245条の4)、是正の要求(自治法245条の5)、是正の勧告(市町村の処理する自治事務について都道府県の執行機関が行うもの。自治法245条の6)、是正の指示(自治法245条の7)、代執行(自治法245条の8)であるが、これらはすべて法律に規定されており、これ以外の関与をすることは認められていない。また、国の関与が行われた場合には、地方公共団体からの国の関与が違法・不当かどうかの審査手続について法定されており(地自法250条の14)、違法な国の関与を阻止するための制度的担保が用意されている。国・県が本来役割を果たすべき事務である法定受託事務では比較的広く認められ^[d]、自治事務ではより限定的に認められている^[4]。

地方公共団体の個人情報保護制度が自治事務であることは、それが自らの役割として位置付けられ、また、国の関与が限定的だとされていることから、地方公共団体が事実上独自に法令・条例を解釈し、運用を行うことができるものとなっている。

(2) 単独で完結する事務・他の事務事業に付随する事務

地方公共団体の個人情報保護制度では、その事務について、2つに分類することができる。①それ単独で完結する事務及び②他の事務事業の遂行に付随する事務である。

具体的には、自己の個人情報の開示等の請求及びそれに

係る決定は、①である。行政手続の起点(開示等の請求)から終点(決定)まで、これらは一連の事務として処理され、完結するものである。

一方で、個人情報の収集・利用・第三者への提供などは、②である。例えば、市民に対する補助金交付事業において、住所、氏名、財産状況等の情報を収集するときは、個人情報保護の適正な手続を要する。しかしこれは、「個人情報保護事業」なるものがあることで完結するものというよりは、様々な事務事業の遂行に当たり個人情報保護という付随するルールを適用しているものと捉えるべきである。ここでは、遂行する事務事業によって個人情報を取り扱う事情もその範囲・量も全く異なってくる。

①及び②は、いずれも地方公共団体が処理する事務には違いないが、②については、法令に定める事務事業(地方税、医療、福祉、防災等)、法令の定めによらず地方公共団体が独自に行う事務事業のいずれについてもルールを適用していくという場面がある。このことが、地方公共団体の個人情報保護制度の質的・量的なばらつきを複雑なものにしていると言えよう^[e]。

3. 地方公共団体の個人情報保護制度における法の解釈等

2,000個問題では、地方公共団体において個人情報保護条例の規定ぶりのほか解釈・運用が異なっていると述べた。そこで、地方公共団体の個人情報保護制度における法の解釈について確認しておきたい。地方公共団体が自ら制定した条例(個人情報保護条例)についてと、法令についてである。

(1) 条例の場合

地方公共団体は自ら条例を定める権能を有しており、自治事務・法定受託事務のいずれについても条例を制定することができる。その解釈権は第一次的に地方公共団体が持つものと考えられる。

地方公共団体の個人情報保護制度においては、現在、個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号。以下「基本法」という。)の総則部分(第1章から第3章まで)が適用されるのみで、具体的な制度内容に関してその他の法令で制定されていない。個人情報保護条例が唯一の法的根拠となり、具体的な制度の解釈・運用について、国は、法定の国の関与によるほかは、法的に介入できない。

以上のことから、個人情報保護条例の解釈権は、第一次的に制定主体である地方公共団体にある。たとえ他の地方公共団体の条例の規定と全く同じであったとしても、当該地方公共団体は自らの個人情報保護条例を解釈し、運用することができる^[f]。

d) 是正の指示及び代執行は、法定受託事務について認められている。法定受託事務については、国は処理基準を定めることができる(地自法245条の9)。

e) 地方公共団体が独自に行う事務事業で、団体内で完結するものに係る個人情報の手続・取扱いについては、当該地方公共団体の独自の個人情報保護制度の解釈・運用が行われても、一般的に許容されるのではないかと。
f) なお、条例の制定は自治事務の要件ではないことに注意を要する。

(2) 法令の場合

前述のとおり、地方公共団体の個人情報保護制度について適用される法律は、基本法第1章から第3章までの総則部分である。これらの規定を見ても、国・地方公共団体のいずれが解釈・運用すべきかが問題となるものではなく、地方公共団体に適用される法令の解釈・運用の主体について検討するには参考にならない。

仮に個人情報保護に関する「全国統一の法律」が制定された場合は、現行法上、そこで定められる事項は自治事務になると考えられる。そこで、ここでは法令に規定されている自治事務について検討してみることにする。

法令に規定されている自治事務は、もちろん法令に規律されるわけだが、誰が当該法令についての解釈・運用をすることができるのだろうか。

一般に、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。」(地自法2条12項)とされている。ここでは、国が地方公共団体に関する法令を第一次的に解釈し、運用するものとは規定されていない。法定受託事務であれば、処理基準を定め、国の解釈・運用を地方公共団体の事務に反映させることができようが、自治事務の場合にはそれが認められていない。

結局、法令で規定されている自治事務は、前述のとおり国の関与がより限定的となっていることから、地方公共団体が事実上独自に法令を解釈し、運用を行うことができると考えられる。条例の場合との違いは、すべての地方公共団体が同じ法令の規定で規律されることである。

4. 全国一律的な制度運用を行うための検討

以上、地方公共団体の個人情報保護制度の事務の性質及び法の解釈について確認してきた。自治事務であることは、法令で規定されているかにかかわらず、国の関与をより限定的にし、事実上独自の解釈・運用を認める根拠となる。

その前提で、個人情報保護制度の具体的内容を法令で定める場合に全国一律的な制度運用を行うことができるかを検討してみることにする。

(1) 法令で規定されている自治事務において全国一律的な制度運用を行うことはできるか

自治事務には、法令で規定されているものと、されていないものがある。

法令で規定されている自治事務では、地方公共団体は、①法令の規定に従うが、国の技術的助言等には法的に拘束されず、②法令の解釈・運用を事実上行い、③条例、規則、規程等を定めることができる。

では、法令で規定されている自治事務において、国が主導して全国一律的な制度運用を行うことはできるか。

地方公共団体は、法令の規定に従わなければならない。

そこで、地方公共団体が独自の解釈・運用をできない程度にまで法令で詳細な事項を規定すれば、あるいは全国一律的な制度を構築することができるかもしれない。しかし、このような手法は「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない」(地自法2条11項)とする立法原則に反するのみならず、「自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるように特に配慮しなければならない」(地自法2条13項)との規定を空文化するものとなる。これまでの地方分権改革の議論に合致しない手法であって、地方公共団体にとっては受け入れられないものとする。

したがって、法令で規定されている自治事務について、全国一律の解釈・運用を行うには、地自法の高いハードルがあると考えられる。

(2) 区域の特性をどのように捉えるか

基本法においては、「地方公共団体は、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。」(基本法5条)としている。区域の特性は、地方公共団体の個人情報保護制度の独自性を許容する概念であるといえる。

「区域の特性」とは、区域の人口、個人情報取扱事業者の活動条項やプライバシー侵害事例の発生状況を含む社会経済的諸条件、住民意識等に関する特性である。[5]と説明されるが、これはあまりに抽象的である[g]。結果、区域の特性の具体化の局面では、地方公共団体の広範な裁量に委ねられることになる。

従来、どのような具体的な区域の特性があるのかは、行政側から十分に説明されていないと思われる。「区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱い」をすることは、住民にとって関心事であるはずだから、具体的に明示されるべきである。

区域の特性は2,000個問題の原因となっているのか。筆者は、むしろ、区域の特性とされるもの以外のところに原因があると考えられる。個人情報保護条例の規定ぶりは、相違があるとはいえ、一定程度パターンが認められる。規定に相違が生じているのは、その条例を制定するために参照した法の規定が異なっていたことによるものではないかと疑われるのである。規定の模倣が先行した結果、個人情報の定義、個人情報の収集・利用・第三者への提供の基準といった規定について、区域の特性があまり検討されてこなかったのではないかと推察される。

したがって、区域の特性は、地方公共団体において十分

g) 例えば、人口規模が同じ市区町村において、同様の区域の特性があるかといえ、そうではない。例示された項目は、指標となっていないのである。

に検討した結果、具体的な事項について必要不可欠なものとして住民に提示されるのならば、基本法の趣旨に沿って制度化されることに合理性がある。

5. 新たな事務の区分の必要性

2,000 個問題を放置すれば災害等の緊急事態の際に人命救助に支障となることは、前述のとおりである。

そもそも個人情報保護制度の目的は、「個人の権利利益の保護」(基本法1条)であり、それにはプライバシー権も含まれよう。地方公共団体ごとでプライバシー権の保障について極端な格差があることは、憲法が期待しているところとは考えられず、2,000 個問題は、地方自治とプライバシー権のバランスの上で解消されるべきであろう。

さて、個人情報保護に関する「全国統一の法律」を制定し、2,000 個に分立した解釈・運用を収斂することはできないのだろうか。

法令で規定されている自治事務について、現行法では、その法令の解釈・運用は地方公共団体に事実上認められると考えざるを得ない。

そうだとすれば、2,000 個問題を解消するためには「全国統一の法律」を制定するだけでは足りない。そのためには、これまでの地方公共団体が処理する事務の区分を変更する一自治事務でも法定受託事務でもなく、新たな事務の区分を設定する必要があるのである。

(1) 「法定共通事務」

新たな事務の区分は、どのようなものとして位置付けられるべきだろうか。

例えば、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療等の制度に関しては、全国共通で一律の処理が期待されている事務が多く含まれている。また、これらの制度では、市区町村間の事務の連携・協力が欠かせない。全国一律の解釈・運用により円滑な連携・協力が行われれば、制度目的に合致した行政サービスの提供に資することになるのである。

考えるに、自治事務・法定受託事務のいずれかで捉えることが不適当なもの、より具体的には、(ア)法令の規定に基づき地方公共団体が処理する事務のうち、(イ)全国共通で一律の処理が期待されているもので、(ウ)地方公共団体間で協力・連携をして処理すべきものは、新たな事務として位置付けるべきである。このような理由で全国一律の解釈・運用をすべき新たな事務の区分を、本稿では「法定共通事務」と呼ぶこととする[h]。

さて、個人情報保護制度を「法定共通事務」に位置付けることを検討してみよう。

地方公共団体の個人情報保護制度には、①それ単独で完結する事務及び②他の事務事業の遂行に付随する事務に分類されることを確認した。

例えば、①に該当する開示等の請求及びそれに係る決定の事務については、地方公共団体間で協力・連携して処理するものではなく、当該地方公共団体の責任で処理すべきものである。このような事務は「法定共通事務」に該当しないこととなる。

一方、②に該当する個人情報の収集・利用・第三者への提供等についてはどうか。法令に基づき行われる事務においては、制度上、地方公共団体間の連携・協力が欠かせないものが多い。具体的には、カルテ等の診療に関する情報やレセプト等の医療保険に関する情報の取扱い等は、「法定共通事務」に該当すると考える。

個人情報保護に関する「全国統一の法律」を制定した場合はどうなるか。「全国統一の法律」で規定される手続は、分野としては特定のものではなく個人情報保護一般について、対象としては地方公共団体が保有する個人情報全般について規定するものになる。

「全国統一の法律」が制定されたとしても、②他の事務事業の遂行に付随する事務に該当する個人情報保護制度については、基本的には「法定共通事務」に該当する。法令に基づき事務事業(地方税、医療、福祉、災害等)について「法定共通事務」として捉えるとき、それに付随する個人情報保護の事務も「法定共通事務」であると考えられる。

逆に、地方公共団体が独自に行う事務事業については、法令という全国的な共通項がなく、地方公共団体間で協力・連携して処理すべきものが少ないだろうから、従来どおり自治事務として捉えるべきである。

「法定共通事務」について、国の関与等ほどの程度まで認められるべきか。地方公共団体の独自の解釈・運用をどのように抑えて調整していくか。

「法定共通事務」については、全国一律で処理すべき基準を国が定めることを許容することとする。国の解釈・運用を一定程度織り込むことで、地方公共団体の各々の制度を収斂していくことができよう。

また、国が定める基準に合致しない事務を行った場合には、国による是正のための措置が確保されることとする。「法定共通事務」は利害関係が1の地方公共団体だけにとどまらないため、国の関与が最小限度で認められるべきである。

地方公共団体の個人情報保護制度における区域の特性は、「法定共通事務」に該当するものについては、原則として認められないこととする。ただし、区域の特性のうち、条例で定めるものは、「法定共通事務」よりも優先させるのが適切である。地方公共団体の議会の場においてその内容について具体的な説明がなされ、議決された事項は、地方自治の発現として尊重されなければならないからである。

(2) 残された課題

最後に、「法定共通事務」を新たに位置付けることによる課題について述べる。

h) なお、法定受託事務と同様、法令で該当事務を個別に規定するべきである。

まず、「法定共通事務」の範囲をどのように設定するかである。地方公共団体が処理する事務のうち、互いに協力・連携する事務は多数ある。個人情報保護制度のように他の付随する事務であるため「全国統一の法律」の制定が必要なものもある。具体的にどの法令のどの事項が「法定共通事務」に該当することになるかは、事務の協力・連携の内容、規模、必要性から十分な検討が必要である。

次に、「法定共通事務」においてどのような国の関与、一律の基準等が許容されることになるかである。「法定共通事務」はあくまで地方公共団体が処理する事務だから、国の関与等が認められる内容によっては地方公共団体の権限・裁量に大きく影響を与えることになる。これは、国・地方公共団体の双方にとって関心事であるから、十分な検討が必要である。

最後に、「法定共通事務」を位置付けるための検討のあり方である。地自法その他の法律改正が必要となるが、国の主導で検討が進められることは、これまでの地方分権改革の議論に沿わないものである。法律改正に当たっての検討では、地方の側から納得が得られ、その意見が適切に反映されることが必要である。政治・事務の様々なレベルでの検討があり得ようが、例えば国と地方の協議の場などを活用し、国・地方の双方が参画する形で検討が進められるべきである。

6. おわりに

地方公共団体が処理する事務について、国の関与等を許容する新たな事務の区分を設けることは、地方自治の範囲を狭めるものだと批判がある。確かに、筆者の主張は、地方に権限を移譲し、国の関与をなくしていく方向とは異なっている。短慮で無謀な主張であると思われるかもしれない。

しかし、本稿の「法定共通事務」は、全国的に共通で処理される事務の一律的な解釈・運用に着目するものであり、それによって、同一の制度基盤での地方公共団体間の連携協力を実施しやすくするための提案するものであって、地方分権を軽視するつもりはない。筆者は、人の生命、身体、財産を保護することと地方自治とは、具体的な事務処理レベルにおいてこそ両立させなければならないと考えるのである。

謝辞 地方分権に関し様々な御示唆をいただいた地方六団体・地方分権改革推進本部事務局の皆様に謹んで感謝の意を表す。

参考文献

- [1] 鈴木正朝「番号の考え方と個人情報保護法改正の動向」都市問題 vol.105(2014年11月号)98-100頁。
- [2] 読売新聞、2012年3月20日「災害時の障害者支援…安否確認、個人情報の壁」

<http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/page.jsp?id=56251> 2016年5月5日閲覧。

- [3] 「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「提言 自治体データ及び医療データ連携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」(2015年4月9日)6-7頁。
- [4] 松本英昭『逐条地方自治法第8次改訂版』(学陽書房、2015)1087-1138, 1164-1174頁。
- [5] 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』(有斐閣、2016)81頁。ほかに、園部逸夫編集・藤原静雄+個人情報保護制度研究会著『個人情報保護法の解説《改訂版》』(ぎょうせい、2005)76頁。