

地方公務員法改正と個人情報保護

湯浅 聖道^{†1}

概要：第 193 回通常国会で成立した「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律」により改正地方公務員法が 2020 年より施行されることになった。改正法においては、新たに「会計年度任用職員」が制度化されたほか、地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号の特別職非常勤職員の要件が厳格化され、専門的な知識経験等に基づき助言、調査及び診断等の事務を行う者に限定された。これによって、従来行政区条例等によって行政区長を特別職の地方公務員と位置づけてきた地方公共団体においては、行政区長の位置づけを変更しなければならなくなり、行政区や行政区長との間における個人情報の取扱について変更を迫られることになった。本稿では、地方公務員法改正によって生じた個人情報の取扱についての問題点について検討する。

キーワード：個人情報、地方公共団体、行政区、地方公務員、町内会、自治会

1. はじめに

第 193 回通常国会で成立した「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律」により地方公務員法が改正され、令和 2 年より施行されることになった。改正法においては、新たに会計年度任用職員が制度化されたほか、地方公務員法第 3 条第 3 項第 3 号の特別職非常勤職員の要件が厳格化され、専門的な知識経験等に基づき助言、調査及び診断等の事務を行う者に限定された。

これによって、従来各市町村の行政区条例や区長設置条例等によって、行政区長を特別職の地方公務員と位置づけてきた地方公共団体においては、それができなくなった。行政区長は明治期に遡るその設置経緯から、行政と地域と連絡員としての機能を長らく果たしてきており、住民の個人情報も取り扱っている。このため、区長の特別職公務員としての身分喪失に伴い、行政区や行政区長との間における個人情報の取扱について変更を迫られることになった。

2. 行政区長の沿革

2.1 行政区長の嚆矢

主として非都市部の地方自治体に設置されている行政区長の嚆矢は、明治 21 年に制定された市制及町村制であるとされる¹。これによって市制、町村制が成立したが、その際にいわゆる明治の大合併が実施され、町村域が従来よりも大きくなった。しかし、特に農村地域においては人々の生活においては依然として従来の町や村が組織単位となっていたから、行政上も従来の町村を活用せざるを得ず、市町村を区分して数十世帯から数百世帯をひとまとめにした従来の村に相当する地域（地名では「字」「大字」として

残った場合が多い）に「区」を設けて区長を置き、行政事務処理の単位とすることとなった。

市制第 60 条、町村制第 64 条の規定によれば、区長は原則として名誉職であり、東京、大阪、及び人口 20 万人以上の市においてのみ有給吏員とすることができるとされていた。区長の権限は、「區長及其代理者（第六十條）ハ市參事會ノ機關トナリ其指揮命令ヲ受ケテ區内ニ關スル市行政事務ヲ補助執行スルモノトス」（市制第 72 条）、「區長及其代理者ハ町村長ノ機關トナリ其指揮命令ヲ受ケテ區内ニ關スル町村長ノ事務ヲ補助執行スルモノトス」（町村制第 73 条）であり、行政事務を補助執行するもの位置づけられた。

なお、入会地等の地縁に基づくムラ持ち財産の管理については、その公有財産化を図る政府に対して農民が反対・抵抗したため、区とは別に財産区（旧財産区）²が置かれることとなった³。

区長制度は、第二次世界大戦中の内務省主導による部落会、町内会整備の下でも機能し、農村部においては部落会長と区長は兼任することが多かった⁴。昭和 21 年の市制町村制改正において一旦、区長制度が廃止されたが、その後の町村合併の推進に際して行政区長が連絡員制度の一つとして採用されるようになり、「戦後を通じて、連絡員の選任において地縁組織の長を委嘱するパターンがつけられてきたし、さらには、『区長』の名称を使用する市町村は多く、名目的にも実体的にも区長制度がいまも続けられてきている」⁵という状況が現れて今日に至ったのである。なお、このような行政区は、地方自治法第 252 条の 20 に基づき政令市に設置される区とは全く別制度である（広島高裁岡山支部平 13・3・29）。

この連絡員が担う機能は多様であったが、その中に行政

^{†1} 情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科教授

¹ 森裕亮「地縁組織と「公的地位」—行政区長制度に焦点を当てて」北九州市立大学法政論集 37 巻 1 号（2009 年）85 頁。

² 財産区の沿革については、森源二「財産区」山下茂編『特別地方公共団体と地方公社・第三セクター・NPO』（ぎょうせい、1997 年）254 頁以下参照。

³ 泉留雅・齋藤暖生・浅井美香・山下詠子『コモンズと地方自治』（日本林業調査会、2011 年）28 頁以下。なお財産区は、北海道、鹿児島県、沖縄県には存在しない。

⁴ 高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』（東京大学出版会、2005 年）725 頁。

⁵ 森、前注 1、91 頁。

との取次機能があり、転入や転出に際しては連絡員としての行政区長を経由するという場合も少なくなかったようである。したがって、行政区長は、住民の個人情報と当然、取り扱うこととなっていた。またこのような行政区長の権限についての正統性を付与するため、多くの地方公共団体が行政区や行政区長に関する条例、規則または要綱を置いた⁶。長野県小諸市自治基本条例のように、「本市に住む人は、前条第1項の目的を達成するため、区へ加入しなければなりません。」(第9条)として区への加入を義務づけているような例もある。

これらの条例や規則においては、行政区長について地域代表としての特別の地位を何らかの形式において認めると同時に、市区町村の非常勤の特別職公務員として位置づけられ、地方公共団体の長の指揮監督に服する旨を規定している場合が多い。このような行政区は町内会・自治会の役割を兼ねているため、行政区が設置されているところでは町内会・自治会は存在しない場合が多いが、行政区と町内会・自治会が独立して並立している場合、町内会・自治会の会長が行政区長を兼ねている場合、地域によって行政区や町内会など置かれる地縁的組織が異なっている場合など、一様ではない。

行政区長を特別職の公務員とする根拠は、昭和26年の行政実例(昭26・5・1地自公発第179号福岡市長宛公務員課長回答)において、「町世話人は地方公務員法第3条第3項第3号に規定する特別職の地方公務員と考える」とされたことに由来するとされる。地方公務員法では、第3条第3項第3号で「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」を特別職に含めることとしており、行政区長は第3号に該当すると考えられてきた。

2.2 個人情報保護条例における位置づけ

個人情報の保護に関する法律(以下「個人情報保護法」と略)の制定後、全国の地方公共団体において個人情報保護条例が整備されていく過程で、住民の個人情報を取り扱う「実施機関」と、外部の第三者とを区別する必要が生じた。その際、従来から地方における行政機能の末端を担ってきた民生委員や社会福祉協議会等の性質が問題となったが、行政区や行政区長についても、連絡機能を担っているところから何らかの位置づけをすることが必要だったはずである。しかし、行政区または行政区長が、個人情報保護条例上の実施機関に該当するののかという点については、ほとんど議論がない。行政区または行政区長が条例等によっ

て設置され行政事務の処理の一翼を担っているのが、実態としては公的性質を有してきたわけである。このことから、地方公共団体と行政区または行政区長との間の個人情報の収受については、大きな問題にはなっていない。これには、行政区が主として非都市部で設置されているという実情も反映している。

一部では、行政区が前述のように住民自治組織として位置づけられていることから、行政区長が特別職の公務員であるにもかかわらず個人情報の提供が制限される事例も見受けられた⁷。また行政区長から住民の個人情報を提供するように要請された結果、個人情報保護審議会等の答申を経て、個人情報の提供を認めたという団体も存在した。

3. 行政区長の再編

3.1 地方公務員法改正

地方公務員法の改正により行政区長を特別職の公務員とすることが認められなくなったのは、「地方の厳しい財政状況が続く中、多様化する行政需要に対応するため、臨時・非常勤職員が増加(①45.6万人→②49.8万人→③59.9万人→④64.5万人)しているが、任用制度の趣旨に沿わない運用が見られ、適正な任用が確保されていないこと」⁸(マル数字はママ、年度)が理由であるとされる。

改正前の地方公務員法では、第3条第3項第3号で「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」を特別職に含めることとしており、行政区長は第3号に該当すると考えられてきた。しかし、今回の改正においては「法律上、特別職の範囲を、制度が本来想定する『専門的な知識経験等に基づき、助言、調査等を行う者』に厳格化する」こととされ⁹、第3号に「(専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。)」という限定が付けられた。行政区長については、改正法の下では「区長の業務は町村により多様であるが、例えば『町(村)からの配布物の配布・アンケートの回収』や『住民からの要望の対応』は、『助言、調査、診断その他総務省令で定める事務』に該当しないため、第3号の特別職非常勤職員として任用することはできない。」¹⁰とされた。総務省からは「会計年度任用職員制度の導入等に向けた事務処理マニュアルの改訂について(通知)」¹¹が発出され、改正後の第3条第3項第3号に該当する事務が列挙された(表1)。マニュアルでは「上表のとおり、法令に基づき設置されている職種等における特別職非常勤職員の範囲について限定することとしていま

⁶ これらの条例を詳細に検討するものとして、森、前注1、109頁以下。

⁷ 個人情報保護委員会「個人情報保護に関するいわゆる『過剰反応』に関する実態調査報告書」(2011年)。

https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_report_2303caa_kajohanno.pdf (2020年4月16日閲覧)

⁸ 総務省「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律案の概要」https://www.soumu.go.jp/main_content/000472093.pdf (2020年4月16日開

覧)

⁹ 総務省、前注8。

¹⁰ 全国町村会「非常勤職員の整理と分類について」(2018年)。

<https://www.zck.or.jp/uploaded/attachment/3383.pdf> (2020年4月16日閲覧)

¹¹ 総務省自治行政局公務員部長(平成30年10月18日)総行公第135号・総行給第49号・総行女第17号・総行福第211号・総行安第48号。

す」としており、限定的列挙であるとされている。

表 1 改正後の第3条第3項第3号に該当する事務

該当する事務	該当する者の職種等
1 助言	顧問 参与 学校薬剤師（学校保健安全法第23条） 学校評議員（学校教育法施行規則第49条）
2 調査	地方自治法第100条の2第1項に規定する議会による議案調査等のための調査を行う者 統計調査員（統計法第14条） 国民健康・栄養調査員（健康増進法第12条） 保険審査会専門調査員（介護保険法第188条） 建築物調査員（建築基準法第12条） 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第103条第1項に基づき調査を行う者 介護保険法第194条第1項に基づき調査を行う者 土地改良法第8条に基づき調査を行う者 鳥獣被害対策実施隊員（鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律第9条）
3 診断	学校医（学校保健安全法第23条） 学校歯科医（学校保健安全法第23条） 産業医（労働安全衛生法第13条）
4 総務省令で定める事務	幹旋員（労働関係調整法第12条第1項）

またマニュアルでは、「地方公共団体と地区住民の連絡調整を行う『区長』など、勤務時間の把握が困難である職について、引き続き特別職非常勤職員として任用することは可能か」という問に対して、「特別職非常勤となる対象の要件が厳格化された趣旨を踏まえれば、単に勤務時間の把握が困難であるという理由のみで特別職として任用することは適当ではない。」「『区長』について地方公務員として任用するのであれば一般職とすべきである」という答えが示されている。

3.2 再編のパターン

それでは、行政区長をこれまでのように特別職の非常勤

公務員とすることができなくなった場合、各地方公共団体は行政の連絡機能を担ってきた行政区長をどのように再編することになったのであろうか。

各団体における区長の再編のパターンは、全国的には大別すると次の2通りとなっているとみられる。

第一は、公務員であることを維持するものであり、引き続き特別職の非常勤とするか、会計年度任用職員として任用するというものである。引き続き特別職の非常勤とする場合、単なる地方公共団体と地区住民の連絡調整を職務内容とするのでは地方公務員法に反することになるから、「専門的な知識経験等に基づき、助言、調査等を行う」ものとして位置づける必要がある。前出のマニュアルでは助言、調査について限定的に列挙しているが、これを無視して独自に助言、調査を行う者として引き続き位置づけるという方法である。また、後述の宮城県栗原市のように第2号に基づくものとして位置づける場合もある。

第二は、区長を名誉職として地方公務員に任命することをやめるか、区長自体を廃止するというものである。前者の場合は、区長は私人となるので、これまでの区長の職務内容については、地方公共団体からの業務委託や有償ボランティア等として位置づけることになる。前出の総務省のマニュアルでは「地方公務員として任用するのではなく、文書の回覧・配布などといった業務について委託することも考えられる」としており、この方法を推奨しているようにみえる。

3.3 宮城県内の事例

宮城県内の場合、令和2年4月現在で仙台市、塩竈市、白石市、東松島市の4市には区長制度がなく、他の市町村には区長が置かれていた¹²。

そもそも地方公務員法の改正前から、区長は非常勤特別職とするのではなく、非常勤職員（嘱託職員）として位置づけていた例もみられる。たとえば宮城県内では、名取市は区長を非常勤嘱託職員として位置づけていた¹³。区長の設置は、区長設置規則¹⁴に基づき、「区長は、非常勤の嘱託員をもって充てる。」（第2条第2項）とされている。なお、同規則の上では区長は嘱託職員ではなく「嘱託員」である。令和元年9月現在の区長の人数は、133名となっている。区長の業務については規則には明記されていないが、主な業務は(1)市広報紙及び県広報紙の配布、(2)市及び市の附属機関等が発行する各種通知、チラシ等の配布、(3)区域内における住民の市に対する要望等の相談業務、(4)区域内の住民異動の把握とあり¹⁵、区域内の転入・転出の市への取次ぎにより住民の個人情報を知る立場にある。

その他の区長を置く団体の多くは、特別職非常勤職員としていた。このうち、後述する多賀城市の事例のように行

12 「区長はつらいよ 法改正で身分は？」朝日新聞 2020年1月23日。
13 https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/soumu/soumuka/node_45817
(2020年4月16日閲覧)

14 昭和44年4月1日規則第4号。
15 前注13。

政区長を廃止するという対応を取った団体もあるが、特別職非常勤職員を限定しようとする法改正にもかかわらず、引き続き行政区長を特別職の非常勤職員とする団体も存在する。

たとえば栗原市は、令和元年12月の市議会で、行政区長等設置条例を新たに制定した(令和2年4月1日施行)16。同条例では、行政区長及び行政副区長を置くことを定め、行政区長及び行政副区長については「区長等は、地方公務員法(昭和25年法律第26号)第3条第3項第2号に規定する職員とし」と規定して、地方公務員法第3条第3項第3号に基づく特別職非常勤職員ではなく、第2号に基づくものとして位置づけた(第2条)。第2号は、「法令又は条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程により設けられた委員及び委員会(審議会その他これに準ずるものを含む。)の構成員の職で臨時又は非常勤のもの」であり、条例によって設けられた委員及び委員会(審議会等これに準ずるものも含む)の構成員として区長、副区長を置くこととした。職務については、(1)地域住民の意見を聴取すること、(2)地域住民の意見の聴取結果に基づき、市長へ助言等を行うこと、(3)その他必要な事務に関することとされており(第3条)、委員及び委員会の構成員という要件に該当するようにするため、意見聴取とそれに基づく助言という機能を与えて、委員会に準ずるものであるという形式を取ったものとみられる。

石巻市、大崎市等も同様に特別職としての区長を存続させる意向であるという17。

3.4 多賀城市の事例

宮城県多賀城市は、地方公務員法の改正に合わせて、行政区長を廃止するという対応を取った。

多賀城市においては、もともと行政区長は区長設置に関する規則18により区ごとに設置されていた。区長の職務は(1)所管区域内の住民への市政情報等の送達又は伝達に関すること、(2)所管区域内の住民の意向調査、意見集約等に関すること、(3)市が主催する事業等への協力に関すること、(4)前各号に掲げるもののほか、所管区域内の住民との連絡協調に関すること、とされた。区長には守秘義務があり(規則第7条)、別に定める条例によって報酬を受けることとされていた(規則第6条)。区長は、住民の推薦により市長が委嘱することとされていた(規則第2条)。また区長の氏名もウェブサイトで公開されていた19。

多賀城市は、地方公務員法の改正に合わせて、行政区長そのものを廃止することとした。廃止後は、これまで区長

が担ってきた機能を、町内会に移行させることとなった。

その理由について、多賀城市においては行政区長が行政連絡員としての性質だけではなく住民自治組織・地域コミュニティ組織の代表という性質も持っており、町内会にその機能を移行することが適切と判断されたためであろう。多賀城市の区長制度は昭和34年に創設されたが、「町内会長を区長に委嘱しており、区長として市との密接なパイプを有しつつ、町内会という住民自治組織の代表者として町内会を運営できることから、行政にとっても、町内会にとっても、効率的で効果的な仕組みだったと思います」20、「現行ほとんどのところが区長イコール町内会長というふうなことであります」21というように、行政区が町内会と併存しているという珍しい事例であった。「多賀城市がとっている行政区長制度には大きく2つの内容がありまして、1つはほかの自治体では行政区長が広報の配布を専門に扱う職としているところと、あるいは多賀城市のように、町内会長に行政区長の職を充てて、町内会運営と広報配布を含めた公共公益的な取り組みを同時に行おうとするという職があるんですけども、多賀城市の場合は後者のほうに入る」22というように、行政区長は町内会長として地域コミュニティ活動にも関与することとなっていた。このような実態があったため、区長の業務の受け皿として町内会が機能することが可能であったと思われる。

もともと、区長制度の廃止については、市長も市議会において「昨年10月に区長を非常勤特別職として任用するのは適当でない旨の国の見解が示されましたが、正直申し上げまして、地方分権の時代に国が市町村の住民自治にかかわる分野にまで関与してくることはいかなるものかという感想を持ちました」、「区長とは20回ほどの議論を重ね、議論の積み重ねの結果として現在の対応案に収れんされてまいりました。47名の区長それぞれにお考えがあり、それぞれの行政区ごとの事情もあります」と答弁しており23、紆余曲折があったようである。

一方、これまで公務員として区長が扱ってきた業務の中には住民の個人情報を取り扱うものも含まれてきたことから、区長の業務を町内会に移行させるにあたって、町内会に住民の名簿を提供することが必要となった。もともと多賀城市では個人情報保護審査会の答申を受けて、非常勤職員としての区長に対しても、守秘義務、目的外利用の禁止、厳重保管義務、回収義務等を盛り込んだ誓約書を徴することを条件として個人情報の提供を認めていた。しかし、区長が公務員としての身分を失い、町内会長にその職務を移

16 令和元年12月17日条例第37号。

17 朝日新聞、前注12。

18 昭和51年3月21日規則第3号。

19 <http://www.city.tagajo.miyagi.jp/shimin-power/chiiki/jichikai/gyoseku.html> (2020年4月16日閲覧)

20 多賀城市令和元年第4回定例会(第3号)(2019年12月13日)鈴木新津男議員。

21 多賀城市議会令和元年度第4回定例会議事録第4号(2019年12月16日)竹谷敏和総務部長。

22 多賀城市議会令和元年総務経済常任委員会(2019年12月17日)柴田地域コミュニティ課長。

23 多賀城市議会令和元年第4回定例会(第3号)2019年12月13日菊地健次郎市長。

行させるに当たって、私人としての町内会長に個人情報を第三者提供することとなった。

このため、の規定により、「前各号に掲げる場合のほか、審査会の意見を聴いた上で、個人情報を利用し、又は提供することに相当な理由があると実施機関が認めるとき。」として特定個人情報を除く個人情報の目的外での収集利用の制限の例外を定める個人情報保護条例第8条第7号に基づき、多賀城市行政不服審査会²⁴に自治会町内会長に対する住民名簿の提供について意見が求められ、同審査会においてこれを認める意見が出されている。

3.5 業務委託する事例

前述の通り、総務省では地方公務員として区長を任用することをやめた場合、市政便りその他の広報物や文書の回覧・配布などといった業務について、業務委託の形式をとることを推奨しているように見える。この場合は、回覧や配布にあたって住民の名簿等の提供を必要とするときには、地方公共団体が民間企業等に業務を委託する場合と同様に業務委託契約において個人情報等の取扱いについて委託先である区長や町内会長等に守秘義務や個人情報の管理に関する義務を課したりすればよいことになる。

もともと、相談業務や区域内の住民異動の把握業務についても業務委託することが適当なのかという問題は残る。相談業務においては、要配慮個人情報に触れる可能性がある。しかし、多くの団体の個人情報保護条例では要配慮個人情報を収集してはならないとしており、収集する場合は法令の規定があるか、個人情報保護審議会等の意見を聴いて認められたときに限っているから、業務委託先である区長や町内会長が要配慮個人情報を収集することについて検討を加える必要がある。

また区域内の住民異動の把握まで区長や町内会長に委託するのであれば、業務委託先である区長や町内会長から新規に個人情報を収集することになるから、本人外収集に該当することになり、その取扱いの是非についても検討する必要がある。

3.6 区長（町内会長）自身の個人情報

行政区長自身の個人情報について、たとえば新たに転入してきた住民が区に加入しようとする場合に区長の取次をへて転入届を出そうとするときは、区長の氏名や住所が必要となる。このような場合の行政区長自身の個人情報の取扱いについて、条例や要綱等で定めている団体もあった。たとえば栃木県塩谷郡塩谷町の区長名簿取扱要綱では、町は(1)地域で建築、開発工事等がある場合に、事前説明や近隣対応のため、開発業者や不動産会社等が区長の連絡先を必要とする場合、(2)国、地方公共団体及び町外郭団体の事業についての案内や通知、連絡をしたいとする場合、

(3)国、地方公共団体及び町外郭団体が、行政区及び住民に行政情報の周知をしたいとする場合、(4)行政区域に転居してきた住民が区に加入するために区長の連絡先を必要とする場合、(5)町内小中学校から、学区区内の区長の連絡先の情報提供を求められた場合、(6)その他、特に行政区長情報を提供する必要があると認められる提供依頼があった場合、区長の個人情報を提供することができると定めている（第3条）。

しかし、区長が特別職の地方公務員としての地位を失って名誉職である私人となると、地方公共団体から新規転入住民その他に対して区長の氏名や住所を連絡することは、個人情報の第三者提供に該当することとなる。また、町内会長に業務を委託し、町内会長の氏名や住所を知らせる場合も同様である。地方公共団体の中にはウェブサイトにて区長の氏名を公表している場合もあり、あらためて私人としての区長の個人情報の提供の是非と、その同意について検討することが求められる。

4. 町内会・自治会

4.1 町内会・自治会の法的性質

町内会・自治会は、地方自治法上は地縁団体・地域団体として位置づけられており（地方自治法第260条の2）、地方公共団体の組織の一部ではない。また判例上は、町内会・自治会は任意加入団体であることが確立しており（最3小判平17・4・26判例タイムズ1182号160頁）、共同募金を自治会費に上乗せして強制的に徴収することは無効と判示されている（大阪高判平成19・8・24判例時報2011号184頁）。他方で、近時の地方自治においては住民同士の共助と、住民と地方公共団体との協働がますます重視されるようになってきている。このため町内会・自治会に期待される役割はむしろ大きくなり、公的側面が増えてきているのが現状といえよう。各地で制定されている自治基本条例においても、多くの条例がコミュニティという語を使用して町内会・自治会の活動への一定の支援を規定する。近時は、政令指定都市や特別区から少子高齢化が進行する地方の町村にまで全国的員町内会・自治会加入促進条例が制定されるようになってきている²⁵。

しかし、町内会・自治会は、各地方公共団体の個人情報保護条例が適用される行政組織としての実施機関の一部ではない。個人情報保護委員会は、「自治会・同窓会向け会員名簿を作るときに注意事項」の中で、「事業者には自治会や同窓会等の非営利組織も該当します。ただし、小規模の事業者の事業が円滑に行われるよう配慮することとされています。」として、町内会・自治会は個人情報取扱事業者に当たるとしている²⁶。

²⁴ (2016年)140頁。

²⁶ 個人情報保護委員会「自治会・同窓会向け会員名簿を作るときに注意事項」(2017年)。https://www.ppc.go.jp/files/pdf/meibo_sakusei.pdf (2020年

²⁴ 多賀城市では情報公開・個人情報保護審査会条例が廃止されて、審査会が統廃合されている。

²⁵ 釘持麻衣「自治会加入促進条例の法的考察」都市とガバナンス26号

4.2 業務委託先としての町内会・自治会の法的問題

前述したように、区長制度を廃止し、区長の業務を町内会・自治会に業務委託するという流れの中で、町内会・自治会はどのような法的性質を持つことになるのであろうか。

まず、業務委託を受けるのは、団体としての町内会・自治会なのか、私人である町内会長・自治会長なのかという問題がある。後者であれば、町内会長・自治会長は私人として地方公共団体から業務を受託し、業務委託契約を遵守して業務を履行すればよい。また地方公共団体は業務委託先として町内会長・自治会長を監督する義務を負う。

しかし、前者の場合、個人情報取扱事業者としての町内会長・自治会と、その会員との間の法的関係が問題となる。これについて、理論的には四通りの考えがあり得ると思われる（アルバイト等を雇用せず、会員だけで町内会・自治会業務を遂行する場合を想定する）²⁷。

第一は、組織としての町内会・自治会は個人情報取扱事業者であり、会員は全員がその従業者であると解するというものである。前述の個人情報保護委員会の「自治会・同窓会向け会員名簿を作るときに注意事項」はこの点につき曖昧であり、安全管理措置について「自治会や同窓会の事務局において盗難・紛失等のないよう適切に管理する必要があります。」とする。ここでは、個人情報保護法第21条に定める従業者によって担われる、または第22条に定める業務委託先によって運営される事務局が想定されていると思われる。しかし町内会・自治会の会員については、「名簿の配布先の会員に対して、盗難や紛失、転売したりしないように注意を呼びかけることも重要です。」とするのみで、「名簿の配布先の会員」が従業者なのか、それとも第三者なのかどうかは明言していない。「監督」ではなく「注意を呼びかける」という表現が用いられていることからみると、会員は第21条に規定する従業者には当たらないと解しているように見える。また町内会・自治会の会員が町内会・自治会から直接間接に指揮監督を受けるとは考えにくく、むしろ会員は総会における議決や役員を選任・罷免を通じて町内会・自治会を監督すべき立場にある。これらから、会員全員が従業者であるとするには無理があると思われる。

第二は、組織としての町内会・自治会が個人情報取扱事業者であり、会員のうち町内会・自治会に関する業務を遂行する上で個人情報を取り扱う役員等だけが従業者となるというものである。役員は通常、総会において選任及び解任され、会長については会則で「本会を代表し、会務を総括する。」等と規定している場合が多いので、最終的には総会を通じて町内会・自治会から指揮監督を受けていると考えられ、前述のガイドラインの規定に照らして個人情報保護法上の従業者として解することができると思われる。町内会・自治会の役員は、企業における取締役や執行役等に

該当するものと位置づけることができ、個人情報保護法上の従業者にあたると解することができる。

第三は、組織としての町内会・自治会は個人情報取扱事業者であるが、会員はその構成員であって個人情報取扱事業者から指揮命令を受ける立場にはなく、会長や役員も会員から互選されるのであるから他の会員と立場は同じであって、町内会・自治会には個人情報保護法上の従業者は存在しないと解するものである。

第四は、組織としての町内会・自治会は会員の共同体的な団体であり自治によって運営されているから、町内会・自治会を構成する会員全員が個人情報取扱事業者であると解するものである。しかし相当数の会員によって構成される団体について（地方自治法に基づく法人格を付与される場合もある）、その会員全員が個人情報取扱事業者であるという理解は、法人単位や団体単位が個人情報取扱事業者になるとしてきた個人情報保護法の従来の解釈とは整合しがたい。

このように考えると、町内会・自治会が個人情報取扱事業者であり役員等だけが従業者であるという第二の理解が妥当であるように見える。しかしこの場合、役員以外の会員が個人情報保護法上の個人情報取扱事業者でもなければ従業者でもないとする、会員は個人情報保護法上の第三者になってしまう。町内会・自治会の地縁に基づく共同体的性質、自治組織としての性質にかんがみると、会員を第三者とみることはできない。会員を第三者としないために第一の考えのように会員は全員従業者であると理解することも、町内会長・自治会の組織の原理とは乖離している。他方で団体としての町内会・自治会とその会員全員が個人情報取扱事業者であるという第四の理解も、個人情報保護法上の面からは問題がある。

一部の地域では、区長の廃止に合わせて、行政区から自治会・町内会へと移行させるため、新たに地方公共団体主導で自治会・町内会を設立するという動きもみられる。

今後、町内会・自治会が区長に代わって地方自治行政における業務を受託する場面が増えると考えられるので、町内会・自治会とその会員との間の関係をあらためて検討する必要がある。しかし現時点においては、団体としての町内会・自治会を業務委託先とすることは団体内部のガバナンスの問題が多く、私人としての区長か町内会長・自治会長に委託するほうが妥当であるように思われる。

謝辞

本研究は、科学研究費「自動走行の自動車における個人情報・プライバシーの保護の法的検討」(課題番号 18K01396)の研究成果の一部である。また多賀城市の事例については、同市役所の柴田光起課長のご教示を得た。

する法的課題」第18回情報科学技術フォーラム講演論文集も参照。

4月16日閲覧)

27 この問題については、湯浅銀道「町内会・自治会の個人情報保護に關