

第1部

個人情報保護法における 行政機関等に関する定め

第 1 章

総則

1 目的

個人情報保護法（以下、第1部において「本法」という）は、デジタル社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する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明らかにし、個人情報を取り扱う事業者及び行政機関等についてこれらの特性に応じて遵守すべき義務等を定めるとともに、個人情報保護委員会を設置することにより、行政機関等の事務及び事業の適正かつ円滑な運営を図り、並びに個人情報の適正かつ効果的な活用が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ものであることその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする（本法1条）。

平成28年法律第51号による改正前の行政機関個人情報保護法の目的規定においては、「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」と定められていた。平成28年法律第51号による行政機関個人情報保護法改正で行政機関非識別加工情報制度が導入され、行政機関が保有する個人情報を非識別加工して、民間事業者による有効活用を期待することとなったため、「個人情報の有用性に配慮」することも目的に追加された。令和3年法律第37号による改正で、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法は廃止され、本法に統合された。また、地方公共団体の保有する個人情報の保護についても、基本的に本法で定めることになった。そのため、本法の目的規定は、民間部門と公的部門の双方の個人情報の保護と利用について定めることになった。本条

の「行政機関等」には、地方公共団体の機関（議会を除く）も含まれる（本法2条11項2号）。「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ものであること」は、個人情報の有用性の例示である。「行政機関等の事務及び事業の適正かつ円滑な運営を図り……個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」とは、個人の権利利益の保護を絶対視するわけではなく、行政機関等の事務及び事業の適正かつ円滑な運営や個人情報の有用性にも配慮するが、これらを対等に比較衡量するのではなく、個人の権利利益の保護を最重要視することを意味している。

2 対象機関

本法2条8項で定義する行政機関は、(i)法律の規定に基づき内閣に置かれる機関（内閣府を除く）及び内閣の所轄の下に置かれる機関、(ii)内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法49条1項及び2項に規定する機関（これらの機関のうち本法2条8項4号の政令で定める機関が置かれる機関にあっては、当該政令で定める機関を除く）、(iii)国家行政組織法3条2項に規定する機関（本法2条8項5号の政令で定める機関が置かれる機関にあっては、当該政令で定める機関を除く）、(iv)内閣府設置法39条及び55条並びに宮内庁法16条2項の機関並びに内閣府設置法40条及び56条（宮内庁法18条1項において準用する場合を含む）の特別の機関で、政令で定めるもの、(v)国家行政組織法8条の2の施設等機関及び同法8条の3の特別の機関で、政令で定めるもの、(vi)会計検査院である。

(i)の「法律の規定に基づき内閣に置かれる機関（内閣府を除く）」とは、健康・医療戦略推進法20条の規定に基づく健康・医療戦略推進本部等であり、「内閣の所轄の下に置かれる機関」とは、現在は、人事院のみである。(ii)の内閣府設置法49条1項に規定する機関とは、内閣府にその外局（宇賀・行政法概説Ⅲ189頁以下）として置かれる委員会（国家公安委員会、公正取引委員会、個人情報保護委員会、カジノ管理委員会）又は庁（金融庁、

防災行政における 個人情報利用と保護

1 災害対策基本法改正の経緯

(1) 災害時要援護者の避難支援の強化充実の必要性

災害の犠牲者に高齢者や障害者が多いことは周知の事実である。東日本大震災においても、死者の約6割は高齢者（65歳以上）であり、障害者が占める死亡率の割合は健常者のそれと比較して約2倍であったと推計されている。したがって、災害時に自ら迅速な避難行動をとることが困難な災害時要援護者の避難支援の強化充実が、喫緊の課題になっている。この問題が強く認識される契機になったのが、2004年7月に発生した新潟県・福島県での豪雨水害、同年10月に発生した中越地震、台風23号水害であり、同年に発生した風水害による死者・行方不明者の約6割が高齢者であった。そのため、2005年3月に内閣府・消防庁により「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が作成され、翌年3月に改訂されている（同ガイドライン作成前からの長野市における先駆的な取組みについて、村中洋介「『避難行動要支援名簿』と個人情報保護」行政法研究41号162頁参照）。同ガイドラインは、避難支援プランの策定を市区町村に勧奨し、避難支援体制の整備を進めていくためには、平常時からの要支援者情報の収集・共有が不可欠であるとして、そのための3つの方式（関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式）を挙げ、関係機関共有方式の積極的活用を推奨した（各方式については、宇賀＝鈴木・災害弱者の救援計画208頁以下参照）。このほか、「逆手上げ方式」「推定同意方式」等とも呼ばれるオプトアウト方式をとる例もある。オプトアウト方式をとる条例の例として、神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例7条4項、中野区地域支えあい活動の推進に関する条例8条ただし書（地縁団体への提供に限る）、横浜市震災対策条例

12条3項、足立区孤立ゼロプロジェクト推進に関する条例8条1項ただし書、2項ただし書がある。なお、新潟県三条市は、個人情報保護条例9条1項5号の「審議会の意見を聴いた上で、公益上の必要その他相当な理由がある」ときに目的外利用・提供を認める規定を活用し、災害時要援護者の名簿登載についてオプトアウト方式をとっていた（同意方式の下での災害時要援護者避難支援計画の例として、三木正夫「地域で見守る災害時要援護者避難支援計画『新・地域見守り安心ネットワーク』」市政62巻6号16頁以下参照）。

（2）関係機関共有方式採択への隘路

個人情報保護条例の目的外利用・提供禁止原則の例外に該当しない場合には福祉部局が保有する高齢者・障害者等の個人情報を防災部局に利用させることができず、また、民生委員、消防団、自治会等に提供できないという法的制約が存在した。そして、かかる情報の目的外利用・提供が個人情報保護条例に違反するか明確でないため、関係機関共有方式による災害時要援護者名簿の作成やその利用・提供に踏み切れない例が多かった。

「高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」（2013年4月、総務省）によれば、要援護者情報の収集方法について、関係機関共有方式を採用しているものは36.4パーセント、関係機関共有方式と同意方式の併用を採用（3方式併用を含む）しているものは25.0パーセントにとどまった。そして、災害時要援護者名簿の登録率（災害時要援護者名簿の対象者に対する登録者の割合）については、関係機関共有方式を採用している市区町村における平均登録率が81.4パーセントである一方、関係機関共有方式を採用していない市区町村では31.9パーセントにとどまっていた。このように、同意方式、手上げ方式では、平均して、災害時要援護者の3割程度しか登録されず、いかに登録率を高めるかが課題として認識されていた。同意方式の下で不同意であった者についても、避難支援や安否確認を行わなくてよいということにはならないので、神戸市のように、緊急時における要援護者の安否の確認及び避難生活の支援のため

に災害の発生後直ちに情報の提供が行えるよう、当該不同意に係る要援護者登録保留台帳を作成することとしている例もある（神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例13条1項）。新潟県長岡市も、個人情報保護審議会の上承を得て、不同意者の名簿を平常時から市の福祉・防災部局、消防団、警察、地域包括支援センター等の公的機関で共有させていた。

（3）第1弾の改正

未曾有の被害を惹起した東日本大震災を受けて、2011年6月17日に日本弁護士連合会が「災害時要援護者及び県外避難者の情報共有に関する意見書」を公表し、国に対し、災害救助法又は災害対策基本法に災害時要援護者情報の関係機関共有を正当化する根拠規定を新設することを要望した。このような背景のもと、内閣府は、2011年9月に「災害対策法制のあり方に関する研究会」を開催した。また、同年10月に、中央防災会議の専門調査会として、関係閣僚及び有識者からなる防災対策推進検討会議が設けられ、翌2012年3月7日、中間報告（「東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を」）（この中間報告については、志田文毅「東日本大震災を教訓とした災害対策関連法制の見直しについて」地方財政51巻8号49頁以下参照）が公表された。これを受けて、同月29日、中央防災会議が「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」（志田・前掲52頁以下参照）を決定した。同方針においては、災害対策の法制に関わる課題のうち、大規模災害時における対応の円滑化、迅速化等、緊急性が高いものから法制化の検討を進め、関連法案の同年通常国会への提出を目指し、その他の法制上の課題についても、2013年通常国会も含めて、引き続き国会への法案提出に向けた検討を進めることとされた。そして、2012年5月8日、「災害対策基本法の一部を改正する法律案」が閣議決定されて国会に提出され、衆議院での修正を経て、同年6月20日、全会一致で成立し、同月27日に公布された。この改正法の概要については、武田文男「災害対策基本法の見直しと今後の課題（2・完）」自治研究89巻1号87頁以下、野口貴公美「東日本