
第1章 個人情報保護法制一元化とその課題



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（令和3年法律第37号）により、行政機関個人情報保護法と独立行政法人等個人情報保護法が廃止されるとともに、各地方公共団体が制定・運用していた個人情報保護条例も原則廃止となり、改正された個人情報の保護に関する法律の第5章の規定が適用されることとなった。これが、いわゆる「個人情報保護法制の一元化」である。

このことにより、それまでの分権的個人情報保護法制の下、独自の個人情報保護条例に基づき、地域の実情等を踏まえ、創意・工夫して運用実績を積み重ねてきた地方自治体における個人情報保護制度は、事実上国による強い統制を受ける新たなステージを迎えたとともに、改正法の適用を受けてからの1年余の期間で、従来の個人情報保護条例と改正法との不整合による弊害や課題が既に顕在化してきている。

そもそも、個人情報保護に係る事務は自治事務であり、従来は法定外自治事務であったが、今回の法制一元化により、改正法に基づく法定自治事務となった。筆者は、このことに関する地方自治体の反応について、個情委が発出した自治体への様々な強制を明記するガイドラインや事務対応ガイドなど¹の影響を受けてか、必要以上に委縮、あるいは謙抑的な印象を持っている。しかし、地方自治法（昭和22年法律第67号）は、2条12項で「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ならなければならない。」と規定し、さらに、同条13項では「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が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。」として、自治事務に係る立法上の原則的な考え方を示しており、宇賀克也氏（現最高裁判事、東京大学名誉教授）は、自治事務に関する立法を行うに際して、可能な限り、条例による弾力化を可能にするように配慮すべきと指摘している²。

個人情報保護に係る事務があくまでも自治事務である以上、他の法定自治事務と同様に、制度の運用に係る法の解釈権は、一義的には地方自治体にある。地方自治体の法解釈が個情委のそれと異なったからといって、個情委が正しいというものではなく、最終的には司法の判断を待つことになる³。具体的な流れは、概ね次のとおりである。①地方自治体と個情委の法解釈に違いが生じ、地方自治体が行った（又は行おうとする）措置等に対して、個情委が「違法である旨の通知」を行う（これは非公式な調整段階である。）。②地方自治体が個情委の通知内容に異論を唱え、従わない意向を示す（同①）。③地方自治体が行った措置等に対して、個情委が改正法156条（資料の提出の要求及び実地調査）又は157条（指導及び助言）の関与を行う。④地方自治体が③の関与を行っても従わない場合、158条に基づく勧告を行い、159条により当該勧告に基づいてとった措置についての報告を要求する。⑤この勧告によっても地方自治体に従わない場合に、当該地方自治体の措置等が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、地方自治法245条の5に基づき、関与の主体は内閣総理大臣に移行する（個情委は、同条の規定する地方自治体への是正の要求の主体である「各大臣」には該当しないため、内閣総理大臣が行うことになる。）。ただし、市町村が対象の場合には、同条2項の規定に基づき、原則的に都道府県の執行機関を通じた関与となる（同条4項の規定により、緊急を要するときその他特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣自ら市町村に対して関与を行うことができる。）。関与の内容としては、違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることである。⑥関与を受けた地方自治体としては、国の関与について、同法250条の13に基づき、国地方係争処理委員会に審査の申出をすることができる。ただし、これまでの審査事例を見る限り、同委員会が有効に

機能しているかには疑問もあり⁴、地方自治体として自らアクションを起こすべきか否かは慎重に検討すべきである（特にアクションを起こさないという選択肢も採り得る。）。仮に審査の申出を行い、審査結果に不服がある場合には、同法251条の5に基づき、高等裁判所に対して訴訟を提起することができる。

⑦地方自治体が国地方係争処理委員会に審査の申出をせず、是正の要求に従わない場合、同法251条の7に基づき、内閣総理大臣は高等裁判所に対し、当該地方自治体に係る不作為の違法の確認を求めることができる。

ただし、実際にそのような事態が生じた時に、国からの関与に対して、司法の場における争いを辞さない地方自治体は殆どないのではないかと思われ、やむを得ず国の解釈に従う場合が大半であろう。筆者としては、このような予想が外れることを強く望むものであるが、そこで次に、具体的に地方自治体と個人情報委の解釈の相違が問題となり得るいくつかのケースについて、考察を試みることにする。

第一に、個人情報の取扱いに関して、本人収集の原則が改正法に規定されていないことである。この点について、前述のガイドラインでは、「個人情報保護やデータ流通について直接影響を与えるような事項であって、法に委任規定が置かれていないもの（例：オンライン結合に特別の制限を設ける規定、個人情報の取得を本人からの直接取得に限定する規定）について、条例で独自の規定を定めることは許容されない。」とされている⁵。しかし、個人情報の収集が「偽りその他不正の手段」（改正法64条）によるものでなく、所掌事務又は業務を遂行するため必要な場合であって、利用目的を特定し（改正法61条1項）、利用目的の達成に必要な範囲内で収集、保有するものであって（改正法61条2項）、本人から直接書面（電磁的記録を含む。）に記録された当該本人の個人情報を取得する場合（改正法62条）ではないのであれば、仮に本人から収集することが可能であっても、行政サイドの裁量で、本人の知らないところで本人以外から収集することが可能となり、その結果、当該本人が自分の個人情報をコントロールできない状況となることが想定される⁶。そのような事態は、改正法が目的とする「個人の権利利益を保護すること」に反しているのではないかと思われるうえ、沖縄県や大阪府のように、従前の個人情報保護条例

において「自己情報のコントロール権」を明記していた地方自治体であれば、明らかに保護のレベルが低下したものとみなされるであろう。

この問題については、本来は条例で本人収集の原則を規定しても差し支えないと考えられるのであるが（法と条例の関係については後述する。）、これを正面から規定した条例は、管見の限り見当たらない。一方で、上記のような国の見解を受け、条例における規定は行わないものの、実務における内規として、要綱や手引きで本人収集の原則を定めることは問題ないものと解される。内規は、住民に対する法的効力を有さないからである。理論上、個人情報委員会は、行政機関等の義務等を定めた改正法5章の規定の円滑な運用を確保するため必要があると認めるときは、同法156条以下の関与を行うことが可能であるから、地方自治体の実務における個人情報の取扱いについても口をはさむことはあり得るのであるが、仮に地方自治体が内規で本人収集の原則をルール化し、そのような取扱いを実務で行ったとしても、少なくとも違法とは言えないし、それが上記の関与の要件に該当すると断定するには無理があると考えられる（個人情報保護の観点からは望ましい取扱いであるとともに、データ流通についての影響に関しても、自治事務である以上、当該地方自治体の実務で支障が生じていないのであれば、基本的に制度運用における問題はないことになる。）。したがって、国がこの点について司法の判断を仰ぐというような事態は、到底想定できないのである。このようなことから、地方自治体としては、本人収集の原則について、積極的に内規によるルール化を図るべきであろう。

第二に、保有個人情報を取り扱う事務を開始しようとするときや保有個人情報の目的外利用・提供をしようとするときの個人情報保護審議会に対する諮問についてである。この点に関し、前述の事務対応ガイドでは、「個人情報の取得、利用、提供、オンライン結合等について、典型的に審議会等への諮問を要件とする条例を定めてはならない。」とされている⁷。しかし、多くの地方自治体が保有個人情報の目的外利用・提供に際して審議会の意見聴取の手続を定めていたのは、第三者機関による公正なチェックを受けることにより、行政の恣意的な利用や提供を防止し、住民の権利利益を保護するためである。東京都や神奈川県個人情報保護審議会の会長を務められた経験を有する宇賀克也氏

は、審議会について、GDPR等で定められているプライバシー影響評価を第三者機関が行うものとして評価できる場合が少なくないと指摘し、個人情報保護委員会自らが地方自治体の個人情報保護審議会が果たしてきた個人情報の個別の取扱いに係るプライバシー影響評価機能を代替できるようにならない限りは、引き続き、各地方自治体の個人情報保護審議会がこのような機能を担うことには意義があり、それを否定する必要はないと考えられる旨述べており⁸、極めて妥当な見解と思われる。地方自治体の当面の対応策としては、「類型的に審議会等への諮問を要件」としなければ良いのであるから、類型的な諮問と答申という手続にせず、個別案件について、適宜参考意見を徴取する方法を採用し、重要な案件と思われるものについてのみ、諮問・答申の手続を行えば良いと解される。なお、福岡県個人情報の保護に関する法律施行条例（令和4年福岡県条例第43号）では、個人情報保護審議会への諮問に関する条文（11条）において、前述の事務対応ガイドに記載されている「1 この条例の規定を改正し、又は廃止しようとする場合、2 法第66条第1項の規定に基づき講ずる措置の基準を定めようとする場合、3 前2号の場合のほか、市の機関における個人情報の取扱いに関する運用上の細則を定めようとする場合」のいずれかに該当する場合に諮問することができる、という限定規定を置かず、「実施機関（県が設立した地方独立行政法人を除く。）は、法第3章第3節の施策を講ずる場合その他の場合において、個人情報の適正な取扱いを確保するため専門的な知見に基づく意見を聴くことが特に必要であると認めるときは、審議会に諮問することができる。」と規定しており、筆者のように必ずしも個情委の考え方に従う必要はないとする立場からは、優れた定めと評価できるものである。

第三に、地方自治体が条例で改正法の規定事項以外の定めを独自に行い得るか否かである。改正法には、例えば108条の「この節の規定は、地方公共団体が、保有個人情報の開示、訂正及び利用停止の手続並びに審査請求の手続に関する事項について、この節の規定に反しない限り、条例で必要な規定を定めることを妨げるものではない。」のように、条例の独自の定めを許容する明示規定も存在するが、基本的な個情委のスタンスとしては、前述のガイドラインや

第5章

春日井市の事例 ～死者に関する情報の取扱い～



1 死者に関する情報に係る改正法の内容

改正法2条1項は、個人情報の定義を「生存する個人に関する情報であって」（以下略）と規定し、個人情報には死者に関する情報を含まないこととした。このような個人情報の定義は、改正前個人情報保護法2条1項及び旧行政機関個人情報保護法2条2項と同様であり、民間と国の行政機関にとっては法改正によっても影響のない点である。

改正法が個人情報に死者に関する情報を含まない理由は、開示請求権等行使し得るのは生存する個人であり、死者に関する情報が同時に遺族等の個人情報ともいえる場合には、死者に関する情報を改正法の対象としなくても、遺族等の個人情報として保護すれば足りること、裁判例も一般に死者の名誉棄損を認めていないこと¹等によるものとされている²。

2 改正法が自治体に与える影響と春日井市の選択

しかし、春日井市をはじめとした多くの自治体の個人情報保護条例では、個人情報の定義を単に「個人に関する情報であって」（以下略）と規定しており、生存する個人に関する情報のみならず、死者に関する情報も含むものであった。そのため、自治体は、従前は個人情報保護条例によって保護されていた死者に関する情報（厳密には、そのうち特定の個人を識別することができるもの等）が、改正法では保護されない状況において、どのような対応を取るべきか、選択を迫られることになった。

具体的な対応としては、①改正法に合わせて死者に関する情報を保護の対象

から除外する、②要綱等によって死者に関する情報の取扱い（個人情報に準じた運用をする等）を定める、③条例によって死者に関する情報を法的に保護する、といったものである。

①は上記1で述べた、改正法が個人情報に死者に関する情報を含まない理由をそのまま受け入れるものであり、それも一つの選択ではある。死者に関する情報を保護の対象から除外していない個人情報保護条例における取扱いと、改正法における取扱いに変更はないとして、死者に関する情報について独自の規定は設けないことが適当であるとする見解もある³。しかし、開示請求の場面以外にも、収集、管理、利用及び廃棄といったように、死者に関する情報の保護が問題となる場面はある。現に、死亡届を扱う部署や福祉関係の部署等は、死者に関する情報を日常的に取り扱っている。自治体が従前から様々な場面で死者に関する情報を保護してきたことには、相応の理由があると考えられるところ、そのような保護を手放すことが、死者のみならず生存する個人（住民全体）にとっても妥当であるかは疑問がある。また、死者に関する情報が遺族等の生存する個人に関する情報でもある場合には、個人情報に該当することに関して、次のような指摘もある。すなわち、死者に関する情報が個別事情によって個人情報に該当したりしなかったりすることにつき、「個人情報の収集から管理、利用、廃棄までのサイクルについて統一的に設計されている制度の適切かつ安定的な運用という観点からは、きわめて不適切・不安定なものであるといわざるを得ず、大きな問題となろう」という指摘である⁴。

②はそのような疑問のもと、死者に関する情報を運用によって保護しようとするものである。運用は職員ごとの判断によってばらつきが生じるおそれがあるため、要綱等を定め、死者に関する情報の取扱いをルール化するものである。しかし、従前は個人情報保護条例によって法的に保護されていた死者に関する情報が、法規ではない要綱等の定めに基づく運用によって保護されるということは、法的な見地からすれば、保護の水準が低下するといわざるを得ない。死者に関する情報の保護の水準を低下させる必要性・相当性（許容性）ともに、論証するには相応の苦勞を伴うであろう。

③はむしろシンプルな発想であり、従前から死者に関する情報を個人情報保

護条例によって法的に保護してきたのだから、改正法の施行後も同様に条例によって、引き続き法的に保護するというものである。消極的な理由としては、「あえて従前の位置づけを変更させるほどの必要性を感じない」というものがあり、積極的な理由としては、「少なくとも自治体の立場では、改正法が個人情報に死者に関する情報を含まない理由に全面的には賛同せず、死者に関する情報を法的に保護する必要性⁵を認める」というものである⁶。個人情報保護委員会も、「死者に関する情報の取扱いについて、個人情報保護制度とは別の制度として、条例で定めることは妨げられません」と述べている⁷。

春日井市では③を採用し、死者に関する情報を条例によって、引き続き保護し続けることとした。改正法への対応を準備していた令和3年度・4年度の時点では、他の自治体の動向に関する情報は不足していたものの、どうやら③を選択する自治体が少ないようであることは察知していた。そのような中、鳥取県が死者に関する情報に係る規定を条例に設けるようであるとの情報を把握し、勇気付けられた面もあった⁸。

3 死者に関する情報を保護する条例に係る技術的な問題点

(1) 条例の個数

死者に関する情報を条例によって保護するとして、その条例は「何条例」という問題がある。個人情報保護委員会及び総務省自治行政局は、改正法に伴い個人情報保護条例を廃止して、個人情報保護法施行条例を制定するという条例のイメージを示している⁹。この案を採用するとして、①個人情報保護法施行条例と死者に関する情報を保護する条例を二つ制定するか、②両者の内容を含む一つの条例とするか、選択の余地がある。

春日井市では、個人情報と死者に関する情報は異なるものではあるものの、強い関連性があること、条例が二つにまたがると一覧性を損なうことから、②を採用することとした。この点に関し、「個人情報保護制度と同一の条例上で定めを置くことの是非は意見が分かれるものと思われるが、住民サイドの視点に立てば、一つの条例において、個人情報に関する規定と死者の情報に関する規定が確認できるという利点もあり、特に問題はないであろう」という指摘も

ある¹⁰。

実際には、条例の名称を春日井市個人情報「等」保護条例として「等」に死者に関する情報を含ませ¹¹、同条例2条2項2号で「死者情報」（個人情報に相当）、3号で「死者識別符号」（個人識別符号に相当）、4号で「要配慮死者情報」（要配慮個人情報に相当）、5号で「保有死者情報」（保有個人情報に相当）、6号で「特定死者情報」（特定個人情報に相当）、7号で「保有特定死者情報」（保有特定個人情報に相当）、8号で「死者の情報提供等記録」（番号法23条の情報提供等の記録に相当）の定義を規定した。そして、同条例の第2章を「個人情報の取扱い」として、個人情報保護法施行条例の内容を規定し、第3章を「死者情報の取扱い」として、「死者情報」を個人情報と同等に保護することを12条から21条にわたって具体的に規定した。

議会は原則として改正法の対象外であるところ（改正法2条11項2号）、春日井市では他の自治体と同様に、議会に関する改正法の施行に係る条例の制定を検討していた。そこで、同条例に死者に関する情報の保護も盛り込み、春日井市議会個人情報「等」保護条例を制定した。

なお、死者に関する情報に特有の問題ではないが、春日井市は従前の個人情報保護条例の歴史的意義に鑑み、同条例を廃止することなく、全部改正によって個人情報等保護条例とした。

(2) 条例の規定ぶり

死者に関する情報を個人情報と同等に保護するとして、死者に関する情報を個人情報に含める旨を条例で規定することは認められない¹²。そこで、条例の規定ぶりにつき、①「死者に関する情報は個人情報の例による」という簡潔な規定で済ませるか、②個人情報を死者に関する情報に置き換えた上で、改正法と同様の規定を一つ一つ規定するか、選択の余地がある。②の方が一覧性が高まり、住民にとっても職員にとっても、死者に関する情報の保護内容がわかりやすいという理由から、春日井市は②を採用した。

(3) 死者に関する情報の開示請求

死者に関する情報（厳密には保有死者情報¹³）の開示請求は、それが遺族等の生存する個人に関する情報でもある場合には、遺族等が自身の個人情報（厳密には保有個人情報）として開示請求することができる。このことは、上記1で述べた、改正法が個人情報に死者に関する情報を含まない理由の一つでもある。一方、遺族等の生存する個人に関する情報ではない死者情報もあり得る。そのような「個人情報ではない死者に関する情報」（厳密には保有個人情報ではない保有死者情報）は改正法による開示請求の対象外となる（改正法76条）。そこで、①「個人情報ではない死者に関する情報」の開示請求を条例で定めるか、②条例で定めないか、選択の余地がある。

従前の春日井市個人情報保護条例15条3項では、「死者の配偶者（婚姻の届出をしていないが、死者の死亡当時、事実上婚姻関係と同様の事情にあった者を含む。）、子、父母、孫、祖父母及び兄弟姉妹その他市長が規則で定める者（以下「遺族等」という。）は、死者を本人とする保有個人情報であって、かつ、(i)遺族等自身の個人情報でもあると認められるもの又は(ii)社会通念上、遺族等自身の個人情報とみなし得るほど密接な関係があると認められるものその他市長が規則で定める保有個人情報の開示請求をすることができる」と規定していた（(i)(ii)の記載は筆者による）。相続人が相続した土地について、被相続人である死者が生前に取り交わした「境界確定承諾書」を、相続人が開示請求する場合のような(i)は当然として、死者の死亡直前・直後に救急搬送された際の記録を、遺族等が死者の最期の状況を知りたいとして開示請求する場合のような(ii)も、解釈により、改正法における遺族等の生存する個人に関する情報に含まれるとも考えられる。(ii)に関し、改正法においても、近親者固有の慰謝料請求権が発生するか否かにかかわらず、未成年者である子どもの死亡に関して作成された報告書の開示を親が請求する場合のように、社会通念上、請求者自身の個人情報とみなしうるほど請求者と密接な関係がある情報も、親自身の個人情報と解することが可能であろうとする見解もある¹⁴。また、そのような情報以外につき、遺族等といえども死者に関する情報を無条件で開示請求できるとすることは、従前の春日井市個人情報保護条例による開