

府中市長 高野律雄 様

個人情報保護条例改正にあたり、府中市の条例改定についての要望書

2022年 9月 20日

生活者ネットワーク 西のなお美  
奥村さち子

2021年の個人情報保護法改正により、自治体は2023年3月までに個人情報保護条例を「国基準」にすることを求められています。

個人情報保護条例は国の法制化にはるかに先行して制定され、実務が積み重ねられてきました。そのことは国も「我が国の個人情報保護法制は、地方公共団体の先導的な取組によりその基盤が築かれてきた面がある」と認めています。しかし法改正を受け個人情報保護委員会が4月20日に公表したガイドラインは、活発化する官民や地域の枠を超えたデータ利活用に対応するためとして、そのような自治体の条例の規定のほとんどを「許容されない」と否定し、条例を廃止し手続き的なことを規定する「法施行条例」を制定するよう迫っています。

府中市では条例により「情報公開・個人情報保護審議会」を設置して、個人情報の収集・利用・提供等を行政内部だけの判断に委ねることなく有識者などでチェックし、その結果を住民に公開してきました。個人情報は本人から収集することを原則とし、差別・偏見を生じさせるおそれのある要配慮個人情報の収集を制限してきました。これらの取組が自治体への住民の信頼を支えてきましたが、個人情報保護法にはこれらの規定はありません。個人情報の利活用が活発化する時代だからこそ、このような取組はますます重要であると考えます。

府中市は9月26日の情報公開・個人情報保護審議会において、国基準化を受けて審議し、12月議会において条例改正される予定であると思いますが、それに先立ち、府中市が積み重ねてきた個人情報保護の施策を維持し発展させ住民に信頼される行政を運営していくため、国の個人情報保護委員会から出されたガイドラインや最新の「Q&A」をふまえ実施可能な要望事項として、以下11項目について要望します。

[1] 改正後の条例の名称は「法施行条例」ではなく「個人情報保護条例」とし、現行条例の基本的理念を後退させることのないよう住民情報の保護に向けた自治体の理念・姿勢をあきらかにすること。その際基本的人権の保障や、自己情報のコントロールなど情報主体としての住民の権利を規定すること。

4月28日に公表された「Q&A(行政機関等編)」9-1-1では、法の目的や規範に

反することがなく事業者や市民の権利義務に実体的な影響を与えない限りにおいて、基本理念や事業者・市民の責務など独自の理念規定を設けることは妨げられないとしています。積極的に理念を条例に規定するとともに、名称も「法施行条例」に変えることなく個人情報保護に対する自治体の理念・姿勢を住民に明らかにするようにしてください。その際、住民情報に対する自治体の管理責任と、情報主体としての住民の権利を明確に規定するよう求めます。

[2] 「審議会」で有識者・住民により行政をチェックする意義を確認し、「審議会」の役割を条例に規定して今後も十分機能するようにすること。

改正個人情報保護法第 129 条では、地方公共団体の施策等で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、審議会その他の合議制の機関に諮問することができるとしています。何が「専門的な知見」で何を「特に必要」とするかは自治体が判断することであり、個人情報保護委員会の見解はその例示とみるべきです。また 4 月 28 日に公表された「Q&A(行政機関等編)」では、番号法に基づく特定個人情報保護評価の第三者点検など個人情報保護法以外の法令による諮問(7-1-1)や、匿名加工情報の提供の可否基準について審議会に諮問すること(6-1-2)を認めています。今後も諮問は必要で、「審議会」の役割を条例に規定しなければなりません。「審議会」の意義を確認し、より実効ある行政監視ができるよう機能を充実させてください。

[3] 個人情報の外部提供・目的外利用や住民情報の管理システムの開始・改変など、従来審議会に諮問してきた事柄について、今後も審議会に報告し、審議会委員が必要と判断した際は自発的に調査・審議・意見陳述ができるようにするとともに、報告事項をホームページに掲載するなど市民にわかるようにすること。

個人情報保護委員会のガイドラインでは、「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」「個別の事案の法に照らした適否の判断について審議会等への諮問を行うことは、法の規律と解釈の一元化という令和 3 年改正法の趣旨に反する」などと、諮問を制約しています。ただ「Q&A(行政機関等編)」7-1-3 では、法の規定は審議会等への「諮問」についてであり、「審議会等が自発的に行う調査、審議又は意見陳述を妨げるものではありません。ただし、地方公共団体が調査等を受けることを事実上の要件としたり、審議会の意見を尊重することを義務として定めるような法施行条例の規定を設けることはできない点に留意する必要があります。」と説明しています。「諮問」を規定しない場合でも、従来諮問してきた事項を(事前に)審議会に「報告」し、審議

会委員が必要と判断したら調査・審議し、自治体の長に意見陳述をできるよう、条例に規定すべきです。

[4] 個人情報本人から収集するよう努めることを責務として条例に規定するとともに、現在「審議会」に諮っている例外的な本人外からの取得については、審議会に報告し、審議会により調査・審議・意見陳述ができるようにすること。

現在の条例では個人情報は本人から収集することを原則として規定(第7条)し、例外として法令の定めのある場合や緊急やむを得ない場合等のほか「審議会」に諮って本人外からの収集を認めています。しかし個人情報保護法では本人収集の原則はなく、個人情報の保有等の規定しかありません。個人情報保護委員会は、法の規定で個人情報保護は図られており法と重複する本人収集原則を規定することは許容されないと説明していますが、重複してはいません。本人からの収集を原則とすることは、個人情報の正確性を確保するとともに、住民が収集の事実と収集目的を認識して訂正・利用停止請求等の権利行使を容易にします。とくに日常的に住民と接する自治体においては、自分の知らないところで行政が個人情報を収集していると住民が感じることは、行政不信の原因ともなります。可能なかぎり本人から収集することを明文化した責務規定として条例に定めるとともに、本人外収集は「審議会」に「報告」して収集が適正か調査・審議できるようにしてください。

[5] 要配慮個人情報はできる限り収集しないよう努めることを責務として条例に規定するとともに、その扱いについて安全管理措置を整備すること。また個人情報保護法令に規定はないが不当な差別・偏見の原因となるおそれがある個人情報について、積極的に「条例要配慮個人情報」として条例に規定し管理に万全を期すこと。

府中市では、差別・偏見等が生じないよう特に配慮を要する個人情報の収集制限などを規定(第8条)してきました。2021年の法改正に際し有識者会議の報告を受けて、地方自治体はその施策に際して保有する個人情報で特に配慮が必要な情報を「条例要配慮個人情報」とすることが新設されました。しかし行政機関・自治体に対しては要配慮個人情報の取得を制限する規定はなく、個人情報全般の制限のほか漏えい時の本人や個人情報保護委員会への報告、個人情報ファイル簿への記載が規定されています。「条例要配慮個人情報」は、改正個人情報保護法における数少ない自治体の自主性に配慮した規定ですが、取得が制限できないことから敢えて規定する意義がないとする自治体が見受けられます。しかし要配慮個人情報は漏えい等による権利利益の侵害の程度が大きく、大量の秘匿性の高い個人情報を扱う自治体にとって特に適正かつ慎重な取扱いが求められます。「Q&A(行政機関等編)」3-2-1

では、「行政機関内部における安全管理体制の構築に当たって、取り扱う保有個人情報が必要配慮個人情報に当たることを勘案することは考えられます」としています。漏えいや不適正利用のリスクを最小化するためできる限り収集しない責務を規定するとともに、行政内部における必要配慮個人情報の慎重かつ適切な取扱いを条例に規定し、その上で注意喚起し管理に万全を期してください。

[6] 目的外利用や外部提供が担当部署だけの判断で行われないう、個人情報保護担当部署への報告を義務づけ、「審議会」に報告して客観性が反映される仕組みにするとともに、個人情報ファイル簿への記載等による住民への可視化を条例に規定すること。

現在の条例では個人情報の目的外利用や外部提供について原則禁止(第14条)するとともに、法令の定めや本人同意のある場合等のほか審議会の意見聴取により例外を認め、「個人情報取扱事務登録簿」で目的外利用や外部提供していることを公表してきました。目的外利用や外部提供については、客観性が反映されるよう、個人情報保護を所管する部署への報告を義務づけ、個人情報保護担当部署はいままでの「審議会」での判断を参考に「審議会」に報告し有識者や住民の意見を聴く仕組みにしてください。また目的外利用や外部提供が住民に可視化されるよう、個人情報ファイル簿等に目的外利用の内容や外部提供先を記載するとともに、サイト等で閲覧できるようにしてください。

[7] 住民情報のオンライン結合について、デジタル化の進展により新たな漏洩やシステムの障害、プライバシー侵害などが起きる可能性を考慮し、「審議会」や専門家による検証を積極的に求めリスクの最小化に努めるとともに、必要に応じて結合先に対する調査や要請を行うことを条例に規定すること。

オンライン回線結合を制限・禁止する規定は、住民情報のコンピュータ利用を推進することに住民の理解を得るため、住民情報の管理に市区町村が責任を持つ趣旨で制定され始めました。法令の定めや審議会への諮問によって例外的に結合は可能になっており、現在はこの規定により自治体外への回線結合にあたっての安全性や個人情報保護の留意事項などの検証が行われています。クラウド利用などオンライン処理が一般化していますが、システム障害による業務停止や情報喪失・情報流出などクラウドサービスにおけるリスクは社会的に問題となっています。オンライン結合にあたっては「審議会」や専門家による検証を行うとともに、結合先に対する調査や必要な対策の要請などができるよう、条例に規定してください。

[8] 開示請求を行わなくても、訂正請求・利用停止請求を可能にすること。

個人情報保護法では、訂正請求や利用停止請求のためには開示請求を行い、開示を受けていることが必要とされています。しかし開示請求を前提とすると、訂正等のための負担が増え、開示決定を受けるまで訂正等の請求ができないなど、住民に不利益になるおそれがあります。「Q&A(行政機関等編)」5-8-2 では、本人が開示を受けていない保有個人情報を訂正請求や利用停止請求の対象とする条例を定めることについて、「……訂正及び利用停止の手續に関する事項に含まれるため、訂正請求や利用停止請求の制度の運用に支障が生じない限りにおいて、そのような法施行条例を規定することは妨げられません」としています。自己情報のコントロールをしやすいするために、開示を受けていない個人情報も訂正請求及び利用停止請求の対象とする条例にしてください。

[9] 代理人による開示・訂正等請求にあたっては、開示等請求制度の悪用を防止するため、必要に応じて本人の意思確認を行うことを条例に規定すること。

個人情報保護法では、開示請求・訂正請求・利用停止請求の請求権者として、本人・法定代理人のほか任意代理人も認めています。しかし代理人による請求では、虐待で保護されている子の加害者である親が子の居場所を探るために法定代理人として子の情報の開示請求をするなど、本人と利益相反する請求が問題になります。「Q&A(行政機関等編)」5-3-1 では、未成年者の法定代理人による開示請求について、本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報に該当するか判断するために、必要に応じて本人の意思を確認することは妨げられないとしています。また「Q&A(行政機関等編)」5-3-3 では、任意代理人による請求の場合は「なりすまし等による開示等請求制度の悪用を防止する観点から、…必要に応じて本人に対して確認書を送付し、その返信をもって本人の意思を確認することは妨げられません」とし、手続きを条例に規定することも妨げられないとしています。開示等請求制度が悪用され本人に不利益が及ばないように配慮し、必要に応じて本人の意思確認を行うことを条例に規定してください。

[10] 個人情報ファイル簿の作成にあたっては、個人情報保護法では対象とならない保有個人情報についても対象とし、現行の目的外利用・外部提供・委託などの取扱状況を記載し公表する仕組みを下回らないものとする。

国の機関は個人情報保護法により、個人情報ファイルを単位に利用目的や記録項目、収集方法などを記録した「個人情報ファイル簿」を作成しています。府中市では事

務を単位とした「個人情報取扱事務登録簿」を作成しています。個人情報保護法改正で「個人情報ファイル簿」の作成が自治体にも義務づけられますが、別に「個人情報取扱事務登録簿」も作成することは認められています。個人情報保護法では保有個人情報が 1000 名未満では作成が不要とされるなど、「個人情報ファイル簿」はすべての事務で作成されることになっておらず、目的外利用などの取扱状況もわかりません。住民が自己に関する情報の取扱状況を把握できるよう、「個人情報取扱事務登録簿」の作成も継続するか、現行の記載内容を維持する「個人情報ファイル簿」にしてください。

[11] 死者に関する個人情報について、現行条例の保護水準を低下させないようにすること。

個人情報保護法では法の対象を生存する個人としていますが、「Q&A(行政機関等編)」4-2-1 では「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」としています。現行条例の保護水準を低下させないよう条例制定を検討してください。

以上