

自治体が保有する個人情報への外部提供

前田 定孝

はじめに

ここ2年ほどの間に、従来の住民基本台帳法11条1項に基づく「四情報」（氏名・住所・生年月日・性別）の閲覧に代えて、自衛隊員募集に必要として自衛隊の求めに応じて、全国の市区町村で18歳および22歳の住民の「四情報」を提供する例が少なくない。これを疑問として見直しを求める住民の運動があり、住民訴訟が提起されている例もある（後述）が、その前提として、なぜ閲覧にかえて提供が行われているのかの経緯とその問題点を指摘しておく必要がある。なぜなら、市区町村が提供できるしくみは存在しないため、提供すること自体の適法性について大きな疑義があるのである。取り急ぎ、「四情報」の提供の根拠と要件にしばって、述べることにする。

1 経緯と問題の所在

この動きの直接のきっかけは、2019年2月13日に、当時の安倍首相が募集についての自治体の非協力は残念という国会答弁⁽¹⁾を行ったことである。これをうけて2020年12月18日の閣議決定⁽²⁾がなされ、2021年2月5日には「自衛官又は自衛官候補生の募集事務に関する資料の提出について」という防衛省

および総務省からの通知⁽³⁾が発出された。この通知は、住民基本台帳法11条1項が定める「住民基本台帳の一部の写し」の国への提出が、自衛隊法97条1項の市町村の長が自衛隊員の募集に関する事務の一部を行うとする定めと、防衛大臣が市町村の長に募集に必要な資料の提出を求めることができるとする同法施行令120条に基づいて可能であるとしたものであった。

この通知の内容は、以下のとおりである。

防人育第1450号
総行住第12号
令和3年2月5日

各都道府県市区町村担当部長 殿
(市区町村担当課扱い)

防衛省人事教育局人材育成課長
総務省自治行政局住民制度課長
(公 印 省 略)

自衛官又は自衛官候補生の募集事務に
関する資料の提出について（通知）

令和2年の地方分権改革に関する提案募集において、自衛官又は自衛官候補生の募集に関する事務について「住民基本台帳の一部の写し」（住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第11条第1項に規定する住民基本台帳の一部の写しをいう。以下同じ。）を国に提出できることの明確化について提案があり、別添のとおり「令和2年の地方からの提案等に関する対応方針が令和2年12月18日に閣議決定されました。

この住民基本台帳の一部の写しの国への提出については、自衛隊法（昭和29年法律第165号）第97条第1項及び自衛隊法施行令（昭和29年政令第179号）第120条に基づき、現行においても実施可能であるところですが、改めて下記のとおり通知します。

つきましては、貴職におかれましては、この旨を貴都道府県内の市区町村に周知いただきますようお願いいたします。

なお、本通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項に基づく技術的助言であることを申し添えます。

記

- 1 自衛官及び自衛官候補生の募集に関し必要となる情報（氏名、住所、生年月日及び性別をいう。）に関する資料の提出は、自衛隊法第97条第1項に基づく市区町村の長の行う自衛官及び自衛官候補生の募集に関する事務として自衛隊法施行令第120条の規定に基づき、防衛大臣が市区町村の長に対し求めることができること。
- 2 上記の規定の募集に関し必要な資料として、住民基本台帳の一部の写しを用いることについて、住民基本台帳法上、特段の問題を生ずるものではないこと。

以上

こうして、自衛隊法令を根拠とするという解釈を通知でもって示すことで、「住民基本台帳の一部の写し」を提供することにつき、住民基本台帳法上、特段の問題を生ずるものではないとしたのである。

なお、自衛隊法および同法施行令の該当条文は、以下のとおりである。

自衛隊法97条(都道府県等が処理する事務)
都道府県知事及び市町村長は、政令で定めるところにより、自衛官及び自衛官候補生の募集に関する事務の一部を行う。

- 2 防衛大臣は、警察庁及び都道府県警察に対し、自衛官及び自衛官候補生の募集に関する事務の一部について協力を求めることができる。

- 3 第一項の規定により都道府県知事及び市町村長の行う事務並びに前項の規定により都道府県警察の行う協力に要する経費は、国庫の負担とする。

自衛隊法施行令120条(報告又は資料の提出)

防衛大臣は、自衛官又は自衛官候補生の募集に関し必要があると認めるときは、都道府県知事又は市町村長に対し、必要な報告又は資料の提出を求めることができる。

かねてから多くの市町村は、自衛隊法97条1項を根拠として隊員の募集のための広報活動をはじめいくつかの協力を行ってきた。しかしながら、この協力と住民基本台帳法に基づく事務処理とは、混同されてはならない。当初、市町村は、住民基本台帳に記載された情報は、閲覧しか認められないと対応していたが、先の2019年の首相答弁はこのような法運用への苛立ちを表明したものであったのであろうか。

2 住民基本台帳法に基づきえない提供

しかし、住民基本台帳法11条は、市町村による目的外の利用や、まして外部提供についての定めを置くものではない。したがって、自衛隊の協力要請を受けたとしても、住民基本台帳法のどの条項をとっても、これを根拠に市町村が住民基本台帳に記載された個人情報を提供できると解することはできない。しかも、防衛省および総務省からの通知は、地方自治法245条の4第1項に基づく技術的助言とされているため、これに応じないとしても、市町村には不利益な扱いがされない（地方自治法247条3項）。

住民基本台帳法11条（国又は地方公共団体の機関の請求による住民基本台帳の一部の写しの閲覧）

国又は地方公共団体の機関は、法令で定める事務の遂行のために必要である場合には、市町村長に対し、当該市町村が備える住民基本台帳のうち第七条第一号から第三号まで及び第七号に掲げる事項（同号に掲げる事項については、住所とする。以下この項において同じ。）に係る部分の写し（第六条第三項の規定により磁気ディスクをもって住民票を調製することにより住民基本台帳を作成している市町村にあつては、当該住民基本台帳に記録されている事項のうち第七条第一号から第三号まで及び第七号に掲げる事項を記載した書類。以下この条、次条及び第五十条において「住民基本台帳の一部の写し」という。）を当該国又は地方公共団体の機関の職員で当該国又は地方公共団体の機関が指定するものに閲覧させることを請求することができる。

- 2 前項の規定による請求は、総務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を明らかにしてしなければならない。
 - 一 当該請求をする国又は地方公共団体の機関の名称
 - 二 請求事由（当該請求が犯罪捜査に関するものその他特別の事情により請求事由を明らかにすることが事務の性質上困難であるもの（次項において「犯罪捜査等のための請求」という。）にあつては、法令で定める事務の遂行のために必要である旨及びその根拠となる法令の名称）
 - 三 住民基本台帳の一部の写しを閲覧する者の職名及び氏名
 - 四 前三号に掲げるもののほか、総務省令で定める事項
- 3 市町村長は、毎年少なくとも一回、第一項の規定による請求に係る住民基本台帳の一部の写しの閲覧（犯罪捜査等のための請求に係るものを除く。）の状況について、当該請求をした国又は地方公共団体の機関の名称、請求事由の概要その他総務省令で定める事項を公表するものとする。

ところが、市町村のなかには、住民基本台

帳法のしくみを離れて、国からの通知のままこれに追随している例がみうけられる。これでは、法令解釈権を国の行政機関に一元化することになってしまう。このような事態は、法治主義に反するとともに機関委任事務消滅後の地方分権改革の趣旨にも反する事態だと思われることから、黙認できるものではない。市町村が通知にしたがって氏名等の「住民基本台帳の一部の写し」を提供することは、その閲覧しか認めていない住民基本台帳法11条1項に違反するのである。

ただし、実際には、自治体が保有する個人情報の外部提供につき、少なくない市町村の長も、住民基本台帳の管理に関する一般法である住民基本台帳法が適用されるのではなく、自衛隊法令が特別に適用されると誤解しているようである。本稿は、このような法令の解釈と運用が誤りであると考えているが、百歩譲って、住民基本台帳法が適用されない場合でも、市町村は法律とは別に独自の個人情報保護条例を定めている。そこで、個人情報保護条例の解釈問題につき、以下で検討してみたい。

3 個人情報保護条例に基づく個人情報提供の根拠と問題点

(1) 個人情報の外部提供のしくみ

一般に個人情報保護条例は、当該自治体の保有する個人情報の利用等につき適正な取り扱いを義務付け、住民の人権保障と公正な運営に寄与するものとして定められ、個人情報につき実施機関による収集から外部提供までの情報管理を厳密に制限している。

この点、2003年の第156国会「行政機関の

保有する個人情報の保護に関する法律案に対する附帯決議」において、「保有個人情報の目的外利用の利用および提供が所定の要件に該当するかどうかの判断は慎重かつ客観的に行うとともに、利用目的が異なる二以上の個人情報ファイルを電子計算機を用いて照合し、又は結合する場合には、個人の権利利益を侵害しないよう十分に留意すること」とされた⁽⁴⁾。

各自治体の条例は、このような制限を一般的に課しつつ、あらかじめ定められた当該法条の除外条項に該当する場合に、この禁止が解除されるというしくみを定める。いいかえれば、当該法条では柱書として個人情報を外部の機関に「提供してはならない」としつつ、「ただし、次の各号のいずれかに該当するときはこの限りでない」とされることが一般的である。以下、検討する。

(2) 自衛隊への個人情報提供の問題点

個人情報保護条例に基づき、18歳および22歳の住民の「四情報」を自衛隊に提供している市町村をみると、当該法条の各号のうち、そのほとんどは次の①法令との定めによるとき、または②公益上の必要があると認めるときの2つのいずれかである。

①法令等の定め

圧倒的多数の市町村は、「法令等に定めがあるとき」を根拠とするよう例である（京都市、大阪市、名古屋市等）。条例のこの部分は、先に述べたように提供を一律禁止したうえで個別の場合にそれを解除するもので、そこにいる法令の定めとは市町村に対して本来の目的外での提供を例外的に容認する旨の規定を

指す。たとえば、災害対策基本法49条の11は、1項で市町村長は個人情報につき内部の目的外利用ができる旨を定め、2項で「災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより」外部の諸機関に名簿情報を提供するものとするを定めている。

このように、個人情報保護条例にいう「法令等に定めがあるとき」とは、当該自治体が保有する当該情報を目的外に提供することができることを定める法令がある場合のことで、これと先に述べた自衛隊法令の定め方とは異なり、提供を求める具体的な理由が求められる。

自衛隊法97条および同法施行令120条は、いずれも資料の提供の協力を求める防衛大臣の権限を定めるにすぎず、市町村の長の権限を定めていない自衛隊法施行令120条が、個人情報保護条例にいう「法令等に定めがあるとき」にあたるとはいえない。

②公益上の必要

次に、多くの条例は外部提供禁止の除外条項の末尾に「前各号に掲げるもののほか」、個人情報保護審議会の意見を聴いて、実施機関が「公益上必要があると認めるとき」などと定めているが、本件に関しても、これを根拠とする例がある（福岡市、生駒市、江戸川区等）。

条例の該当号の文言と条全体の書きぶりとは該当号の文言を一瞥すると、第1に、ここにいる「公益」上の「必要」とは個人情報の提供についてのそれをいうのであって、提供先機関が遂行する事務そのものではないことがわかる。本件に即していえば、自衛隊の募集事務の公益性のことではないのである。それ

らはすでに前提となっているので、自治体が募集に協力する事務を行っているのである。第2に、先に述べたように当該法条の各号は提供制限の例外となる事項を列挙し、その末尾に「公益」や「必要」の条項をおくのが一般的である。その規定の前には、本人同意のあるとき、すでに公知のもの、生命身体財産保護のための緊急性があるとき等の事由が列挙され、最後の号でそれらにも当たらないが、さらにやむを得ない公益上の必要がある場合というものについての提供が許されるとの絞りがかけているという立法意思を読み込むのが自然であろう。

いずれにしても、法律に基づく「行政事務の遂行のために他の実施機関や行政機関等との協力において利用することが必要な場合」に、「実施機関以外の者に提供することが利用目的に含まれていない場合」に、「原則として本人の同意を得ずに提供することは認められない」とすれば、「実施機関以外の者に提供することが地域住民にとって必要でありながら、対象となる住民すべてから同意を得ることができないような場合に、結果的に住民が不利益になることもあり得る」というような「事態に陥ることがないように」、「利用目的以外の目的であっても利用・提供を求め」ことが想定されている⁽⁵⁾のである。

このように、公益上の必要の理解にあたっては、18歳・22歳等の該当年齢に達した住民の「四情報」を提供することの公益性は、相当に限定的に解されなければならないのである。本件のように自衛隊員の募集のための「四情報」の提供に「公益」上の「必要」があるかどうかは、ただちに明らかではなく、したがってこの段階で外部提供できると判断

しえないのである。

4 各論——「法令の根拠」と「公益上の必要」の判断基準

ここでは、上記で示された保有個人情報を外部提供するに際しての「法令の根拠」および「公益上の必要」についての判断基準について検討する。

特徴的なことは、行政機関個人情報保護法8条においても（改正後の個人情報保護法69条においても）、さらに下記で紹介するように、自治体が制定している個人情報保護条例においても、1項または柱書きで「個人情報（特定個人情報を除く。）を当該実施機関内で利用し、又は当該実施機関以外のものへ提供してはならない」という禁止規定を置き、その例外として、ただし書きで、あるいは第2項で、「次の各号のいずれかに該当するときは、「(外部に) 提供することができる」としていることである。

この点、学説も共通して、まずいちばんに（民間事業者において課せられる個人情報の保護とは異なって）「個人情報を行政機関において取り扱おうとする場合、まずあらかじめその収集目的を定めなければなら」⁽⁶⁾ず、さらに「保有個人情報の利用目的以外の利用・提供の禁止原則」として押さえつつ、その例外として上記の外部提供規定を位置づける。

このように、「個人情報の利用、提供その他の個人情報の取扱いは、当該利用目的の達成に必要な範囲内で行われなければならない」⁽⁷⁾。

そのことを前提に以下述べる。

(1) 「法令の根拠」

宇賀克也は、改正後の個人情報保護法69条2項2号でいう「法令」につき、「本号の法令には、『自主条例』も含まれる」とするのみである⁽⁸⁾。宇賀は、個人情報保護法現行23条1項1号でいう「法令に基づく」につき、裁判所が文書送付嘱託をした例を引く⁽⁹⁾。ここでは、被控訴人である医師が、裁判所の嘱託に応じて本人（原告・控訴人）の同意を得ないで診療録等を送付した事案につき、大阪高判2007年2月20日判タ1263号301ページが、民事訴訟法219条でいう「書証の申出は、文書を提出し、又は文書の所持者にその提出を命ずることを申し立ててしなければならない」とする規定にもかかわらず、同法226条がいう「文書の所持者にその文書の送付を嘱託することを申し立ててすることができる」との規定に基づいて、「本号は、法令に基づく場合には、本項の規定は適用されないことを定めており、裁判所の文書送付嘱託があった場合も、公益に基づき特に定められた法令の規定に基づく嘱託に応じるのであるから、本項に定める法令に基づく場合に当たる」とした。

そこで大阪高裁は、「個人のプライバシーに関する文書につき裁判所の文書送付嘱託を受けた者が、これに応じて当該嘱託に係る文書を裁判所に送付することは、文書送付嘱託の制度を定めた法令の趣旨に従い、送付嘱託によって負うべき社会的責務を果たし、民事紛争の適正かつ実効的な解決という公益に寄与するために行った正当な行為であると評価されるべきものであり、このような評価を覆すほどの特段の事情がない限り、違法性が阻却される」と判断したのである。

このことを上記の自治体の自衛隊への住基情報提供に引き直すと、この外部提供が「地方自治体が名簿提供によって負うべき社会的責務を果たし、公益に寄与するために行った正当な行為」であるかどうか問われることになる。

ここでは、「地方自治体が名簿提供によって負うべき社会的責務」が、裁判所が担うような「公正かつ公平な立場から、これを裁き、あるいは調停することを通じて、民事紛争を迅速、適正かつ実効的に、そして可能な限り円満に解決し、円滑な経済活動や社会の安定と平穩の維持に資するという公共の福祉を図る目的で制度が設けられ、運営されている」という意味での「円滑な経済活動や平和な社会・国家の維持発展の基本にかかわる極めて公益性の高い」ものとして市町村がその履行を求められるような性質のものであるかが問われる。

しかしながら、地方自治法1条の2第1項がいうように、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」一方で、同2項で「国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い……」との趣旨に照らすと、上記自衛隊法97条でいう「募集に関する事務の一部について」の協力や、自衛隊等施行令210条でいう「必要な報告又は資料の提出」が、ただち

に名簿提供を意味し、それであるがゆえに「地方自治体が名簿提供によって負うべき社会的責務」と解せられるべきであるというのは、相当の論理の飛躍があるというべきである⁽¹⁰⁾。

さらにこの大阪高裁判決でいう個人情報の提供主体は、医師という私人であり、私人が「法令の根拠」に基づいて裁判所からの要請にこたえたものであった。この場合、この「医師という私人」が行政機関という公的主体に置き換えられた場合には、さらに法律による行政の原理、さらには法治主義的に統制されなければならないと解される。この点も加味して解釈されるべきであろう。

この点、夏井高人および新保史生は、「法令等の規定に基づく場合」とは、「(a)法令上、個人情報の提供義務が明確に規定されている場合、又は(b)法令の解釈によって提供義務がある場合には、実施機関が保有する個人情報を利用・提供できる場合という⁽¹¹⁾とする。

地方自治体の条例、たとえば名古屋市個人情報保護条例1条が、「市民の基本的人権の保護及び市政の適正かつ円滑な運営の確保に寄与することを目的とする」とするよう、自治体が保有する個人情報は、法律や条例等において根拠づけられた行政活動の「円滑な運営」が確保されるに際して、それがその「市民の基本的人権」が最大限尊重される範囲の必要かつ最少限度の合理的な範囲でのみ作成・取得、保有、および共用使用される。そしてこのような限定的な場合に外部提供や目的外利用ができるための「法令の根拠」とは、自治体が保有する特定の個人情報について、あらかじめ法律・命令においてその特定の個

人情報についての外部提供・目的外利用が根拠づけられていることを要する。

(2) 「公益上の必要」の判断基準

①本件自治体名簿事案について

自衛隊募集用の名簿提供問題について福岡市個人情報保護審査会が出した2020年2月14日答申は、「公益上の必要性が認められるものと判断する」とした。しかしながら、そこでなにをもって「公益上の必要性」を判断したのかは不明である。「本件については、自衛隊による個人情報の取扱いに不安を感じる市民や自己の個人情報の提供を望まない市民の心情にも配慮する必要があることを十分認識し、以下の措置を講じられるよう要望する」とするにとどまる。

ところがその後、市民の問い合わせに対し、「これ以降、福岡市当局は、市議会での質疑応答では、『本人の同意は必要ありません』との答弁を平然と繰り返すようになった」という。さらに「市民が福岡市に名簿提供を撤回するよう申し入れをしても、審議会で『公益上の必要性』が認められたと、審議会の答申を楯にして強硬な姿勢をとり続けました。そして、『申し入れ書』(5月22日付け)にも詳しく書きましたように、制度周知が不十分なまま、6月5日(金)に、福岡市は、適齢者とされる29817人の『名前』と『住所』の情報を紙媒体で自衛隊へ提供しました(除外申請は233人)」とされる(福岡市個人情報保護審議会に対する抗議文(2020年6月19日提出、呼びかけ人10人+賛同者491人))。

なお、福岡市では、「18歳および22歳の市民の個人情報を提供することは法定受託事務ではなく、また公益性はなく、また地方自治

の本旨にも反するもので、名簿提供に係る費用は違法な支出に当たる」として住民訴訟が提起された。

②外部提供についての過去の判断例

それでは、この「公益上の必要性」とは、どのように判断されるべきなのであろうか。

この点野村武司は、「『効率的』な行政のためには、情報は便利に使えた方がよく、（行政情報法制度……報告者）の厳格な運用がかえって行政実務を妨げるとの意識は常に存在している」ことから「条例解釈や条例改正につながる傾向もないでもないわけではない」と警鐘をならす⁽¹²⁾。さらに、実際の外部提供についての具体例として、学校・警察相互連絡制度についての2005年9月8日および2006年7月13日の神奈川県個人情報保護運営審議会答申に着目する。

この学校・警察相互連絡制度とは、「学校と警察が非行防止あるいは健全育成に連携して当たるために、両者の間で、児童・生徒の情報を相互に提供し、これを共有しようというもの」である。答申は、「個人情報保護条例の枠組みで行われている点に特徴があり、

①利用・提供目的の限定、提供の要件と内容の限定というルール of 明確性の他、②本人通知原則の明示という本人参加、③提供先の組織の限定、④教育委員会および個人情報保護運営審議会による検証という組織的措置についての言及がなされている」とする⁽¹³⁾。そして、このことを受けて野村は、「こうした制度導入の是非は別にしても、情報の必要性から来る個人情報利用の仕組み作りをもっぱら優先するのではなく、個人情報保護の観点から規範的統制を加え、自治体実務にもおよ

ぶ制度設計を図っているものと評価」する⁽¹⁴⁾。

そしてこの制度は、神奈川県教育委員会によって「学校警察連携制度ガイドライン」として2006年に発出され、2018年4月に改定された⁽¹⁵⁾。そこでは教育委員会から警察への情報の外部提供につき、教育委員会と警察との間で協定書が作成され、そこには、「情報提供する事案」として「学校から警察へ提供する事案」につき、「児童・生徒が違法行為を繰り返している事案」「児童・生徒が犯罪被害に遭うおそれのある事案」、および「児童・生徒の生命、身体又は財産の安全を守るため緊急かつやむを得ない必要がある事案」が列挙される他、「実施要領」において、「警察へ情報を提供することができる場合は、次のとおりとする」として、「警察の有する専門的知識が立ち直りのための支援又は指導に効果がある場合」および「児童・生徒の心身に重大な影響を及ぼす場合」を列挙し、さらに提供される情報の内容についても、「協定書」で、「当該事案に係る児童・生徒の氏名及び住所並びに学校からの情報提供についてはその他の学籍に関する内容」「当該事案の概要に関する内容」および「当該事案に関する指導状況に関する内容」について、「当該事案に係る児童・生徒の学籍（氏名、生年月日、性別、住所、自宅電話番号、保護者の氏名、入学・転編入学年月日及び学年組をいう。）のうち必要な事項」「当該事案の概要」および「当該事案に関して学校が行った指導状況」を、それぞれ明記している。

③審査会における「公益上の必要」性判断基準と過去の判断例について

個人情報保護審査会が「公益上の必要」を

認めて特定の保有個人情報の外部提供を許容する場合、個人情報保護法制を「単なる統制的統制規範ではなく、個人の権利利益保護のための実体的統制規範である」⁽¹⁶⁾との観点に立ってなされることが重要であると思われる。そしてこの場合、利用目的の変更および外部提供等に対する個人情報の利用および提供の制限につき、「個別具体的にその必要性について慎重かつ客観的な判断」が求められる⁽¹⁷⁾。

たとえば名古屋市個人情報保護条例1条がいう条例の目的である、法律や条例等において根拠づけられた行政活動の「円滑な運営」が確保されるに際して、それがその「市民の基本的な権利」が最大限尊重される範囲の必要かつ最少限度の合理的な範囲でのみ個人情報の作成・取得、保有、および共用使用されうるとしているとするれば、そこで個人情報保護審査会は、その「公益上の必要」性を判断するに際して、個人情報保護条例が要請する保有個人情報利用の限界、すなわちかりにその個人情報を活用されうるとしても、それはその個人情報が作成または取得された際に設定された目的の範囲に限定されたものであるということを前提としつつ、①さらに外部提供される情報についても、その新規に設定された利用・提供目的を限定しつつ、②本人通知を原則としつつ、③提供先をできるだけ具体的に限定し、④提供元である自治体の側によるその後の検証を実施するなどの措置が求められる。

またそこではさらに、国の組織において公務を行う者の募集に際して、その国の組織に対して地方自治体が、その保有する個人情報を外部提供するという場合においても、〈その情報以外に他の代替的な、より限定的な(二

次的な利活用がしにくいなど)情報〉の提供が考慮されたのかどうか、あるいはその個人情報がさらに外部に提供されたことが発覚した場合にいかなる対応をするのかなどについても規定することが考えられよう。

そして、地方自治体の国に対する外部提供に関する類例についての答申例として、以下のものがあるようである。

栃木県個人情報保護審議会答申2018年9月4日(個保審28号)は、「公益認定の取消しを受けた法人の理事等であった者で、欠格事由に該当するもの」についての個人情報を国(内閣府)への提供が求められた事案につき、「公益社団法人又は公益財団法人の公益認定事務において、理事等の欠格要件に該当する者の情報を、国(内閣府)及び都道府県間で共同利用することにより、事務の迅速化及び適正化を図る」ことを根拠とされた件について、それ以上の理由または根拠を示すこともなく、「公益上の必要があり、かつ、必要な保護措置が講じられている」とした。また同審議会答申2006年7月28日(個保審3号)は、国(厚生労働省)に対する「介護保険事業者指定及び介護専門支援員の登録情報」、および国(国土交通省)に対する建築業法に基づく建築業者に対する行政処分情報につき、「必要なものと認め」た。石川県個人情報保護審査会答申8号2008年8月29日は、公務認定等総合情報システム記載の情報の内閣府への提供につき、役員の欠格事由に該当する氏名・生年月日につき、「欠格事由の審査の迅速化のため」とする理由を「公益上の必要性がある」と判断した。

さらに、国以外の組織に対する提供に関する例として、青森県審査会は、「住民基本台

帳ネットワークシステムにおける本人確認情報を利用・提供することができる事務の追加について、「高等学校等の専攻科に係る就学支援に関する件」につき2020年7月17日答申65号が、「生活保護法に準じて行う外国人に対する進学準備給付金の支給に関する事務」につき2018年8月20日答申52号が、「知事が本人確認情報を利用することができる事務」として「生活に困窮する外国人に対する生活保護措置関係事務」「肝炎治療特別促進事業関係事務」および「心身障害者扶養共済関係事務」、ならびに「知事が知事以外の執行機関（教育委員会）へ本人確認情報を提供する事務」として「特別支援教育就学奨励費支給関係事務」について2016年12月28日答申44号が、ならびに「住民基本台帳ネットワークシステムにおける本人確認情報を利用することができる事務を条例で定めることについて」2015年8月28日答申36号が、それぞれただひと「異議ありません」と答申している。

これらに対し、宮城県審査会答申甲11号（2020年5月30日）は「個人情報のオンライン結合による提供の制限の例外について」のものであり、「生活・文化課ホームページ上における個人情報のオンライン結合による提供を行う際には、必ず受賞者及び出演者からの承諾を得ること」「オンライン結合による提供の対象となる個人情報項目を新たに追加するときには、再度諮問すること」および「定期的に行うホームページの更新の際には、掲載の必要がなくなった個人情報（特に受賞理由（概要）とプロフィール）については、确实かつ速やかにページから削除すること」「に留意すれば、個人の権利利益を侵害するもの

ではないと考える」と判断した。また、同甲13号「個人情報のオンライン結合による提供の制限の例外について」は、「1 生活・文化課のホームページ上における個人情報の提供を行う際には、必ず提供対象となる個人からの承諾を得ること。また、個人情報を提供した個人から当該個人情報の削除の要請があった場合は、直ちにこれに応ずること」「2 第2に挙げた個人情報項目以外に、肖像、性別等のオンライン結合による提供の対象となる個人情報項目を新たに追加するとき（第2に挙げた個人情報項目内で個々の情報を追加するときを除く。）には、再度諮問すること。また、提供する個人情報項目を変更する際も同様とする」「3 定期的に行うホームページの更新の際には、掲載の必要がなくなった個人情報については、确实かつ速やかにページから削除すること」および「4 諮問事項のうち芸術団体に関する情報（当該団体の代表者に関する情報を含む。）については、条例第2条第1号に定める個人情報にはあたらないが、当該団体に所属する個人の情報についてはこの限りではないので、十分注意して取り扱われたい」として、これらの条件に適合すれば「個人の権利利益を侵害するものではない」と判断した。

また宮城県審査会答申甲第23号（2012年10月9日）は、「個人情報が記載されている森林簿を、森林施業の集約化に取り組む、宮城県森林組合連合会及び県内各森林組合を除く林業事業体に提供すること」につき、「(1) 使用目的以外の使用をしないこと」「(2) 森林所有者の個人情報を、外部へ提供してはならないこと」「(3) 個人情報保護に係る内部規程を職員全員に周知・徹底させることを含

む9項目の留意事項に「留意すれば、個人の権利利益を侵害するものではないと考えられる」と判断している。

このように、各審査会での審査方法およびその答申の記載内容についての明確な基準はないようであり、なかには、ほぼ理由を示すことなく結論のみを記載するものも多いようである。

④審査会における判断方法および審査密度について

それでは、これらの問題は、行政不服審査をめぐる議論において、どのようにあつかわれているのであろうか。

審査会における審査のあり方について、2022年1月の行政不服審査法の改善に向けた検討会「行政不服審査法の改善に向けた検討会最終報告」⁽¹⁸⁾は、「答申書の記載内容については、行審法の定めはないものの、事実認定及びその根拠が十分に記載されていないことや、職権調査の有無及び内容が記載されていないことから、調査審議が適正になされたか否かが検証できない等の事例も見られ」、「事実認定及びその根拠等に関する具体の記載が適切にされていない等の事例が確認された」ことから、「裁決の内容の公表については、国民に対する説明責任を果たすことや、不服申立てをしようとする者の予見可能性を向上させるという法の趣旨を踏まえ、引き続き促進することが望ましく」、「その際、基本的には、裁決書等の記載に沿って、結論だけでなく、それに至った事実関係や理由等を示した形で公表を行うことが望ましい」として、「答申書及び裁決書における事実認定及びその根拠といった具体の記載について、説明責

任を尽くすとの観点から、答申書及び裁決書に一般的に記載が望ましい内容・構成等について検討の上で明確化した様式を作成の上、定期的・継続的に具体的かつ実践的な研修を設けるよう措置を講じる」とする。

そしてこの「最終報告」では、その具体的な課題として「審理員意見書・答申・裁決の記載の適正化」、および「答申書への職権調査事項の記載の義務付け等」について課題があるとし、以下のように論じる。

まず「審理員意見書・答申・裁決の記載の適正化」について。そこでは、「審理員意見書や答申書、裁決書において、処分の要件充足性についての判断が記載されていない事例や、処分庁が主張している一事をもって事実認定をしている事例がある」ことから、方向性として、「マニュアル等に、審査請求人の主張に関わらず処分の要件充足性については審理した上で判断を審理員意見書や答申書、裁決書に記載すべきことや、事実認定にあたっては主張と証拠を区別すべきこと及び判断の前提となる重要な事実認定の根拠となった証拠書類については審理員意見書や答申書、裁決書に明記すべきことを記載してはどうか」とする。またそこでは、「補足説明」として、「客観的に処分の要件充足性が認められるとしても、裁決書や答申書、審理員意見書に、①いかなる事実関係に基づき当該処分が要件を充足していると判断したのか、及び②当該事実関係をいかなる証拠から認定したのか記載されていなければ、手続の公正性に疑いを抱かれるおそれがある」とされる。

また第2に「答申書への職権調査事項の記載の義務付け等」について、審査会において適正な調査審議が行われたのかが答申書の記

載からは明らかでない事例がある」ことから、方向性として、「マニュアル等に、審査会における職権調査の有無及び内容を明記するよう記載してはどうか」などの意見が出された。

しかしながら、本稿で検討する自治体が保有する個人情報の外部提供事案に対して上記「行政不服審査法の改善に向けた検討会最終報告」を照射した場合、そこでは(1)法令に照らした処分の要件充足性およびその根拠(いかなる事実関係に基づき当該処分が要件を充足していると判断したのか、それは本件が住民基本台帳法上当該自治体が保有する個人情報を内部において目的外使用すること、および外部提供することについての判断が求められた事案であるとの前提のもとに審査会に公益適合性の判断が求められていることを正確に理解したものなのかどうか)、(2)そのうえで立って適正な審議が行われたことをうかがわせる記載内容があるのかどうか問われることになりそうである。

なお、この審査方法に言及した論文もそれほど多くないのが気になるところである。今後あらためて、厳密な学術的な検討に付せられる必要がある。

⑤ 「リセット」・「一体化」後の個人情報保護制度における運用

さて、2021年に個人情報保護法が改正され、行政機関個人情報保護法が統合され「一体化」(あるいは「リセット」)されるとともに、各自治体の個人情報保護条例も改正が迫られることになった。しかしながら、法律が変わったからといって社会の実情が変わるわけでもなく、「公益上の必要」であれ後述するように「相当の理由」であれ、個人情報は

「個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきもの」(個人情報保護法3条)であることには変わりはないはずである。それではこのリセット後において、上記で検討・指摘した内容はどのような変更を迫られるのであろうか。

今回の改正の特徴は、第1に「個人情報の有用性に配慮」(個人情報保護法1条)するために民間部門と公的部門を一体化するものであり、第2に、改正後の個人情報保護法167条1項が地方公共団体に対して「この法律の規定に基づき個人情報の保護に関する条例を定めたときは、遅滞なく、個人情報保護委員会規則で定めるところにより、その旨及びその内容を委員会に届け出なければならない」とすることを受けた対応が迫られることになる。

この場合たとえば「横浜市の条例では、法令等の定めのある場合や生命等を保護するため緊急かつやむを得ない場合など以外は、公益上特に必要と認められることが目的外の利用・提供の要件とされているので、大きな変更である」との指摘がある⁽¹⁹⁾ように、今後とくに「リセット」後、国に対する個人情報の外部提供のハードルが低くされるおそれが感じられる⁽²⁰⁾。

このことをどう考えるのか。

各自治体の個人情報保護条例と行政機関個人情報保護法の大きな違いは、上記で検討した「公益上の必要」についての個人情報保護審査会に対する意見聴取手続は、「審議会を置かない国としては当然に定めがない」⁽²¹⁾ことである。この点「具体的な目的外利用・提供が可能な場合についてはガイドライン等で示すことにより、地方公共団体についても従

来と同等のレベルで規律できるものと考えられているようである」ものの、「多くの地方公共団体が保有個人情報目的外利用・提供に際しては、国においていかに精緻かつ国民の納得できるガイドライン等が作成・公表されるかがもっとも重要な課題となる」と、若干不安げにコメントするものがある⁽²²⁾。

行政機関個人情報保護法および「一体化」後の個人情報保護法では、この「公益上の必要」という文言は、「相当の理由」という文言に相当すると思われる。この規定については従来多々批判があったところ⁽²³⁾である。とくに、『『相当の理由』の該当性が恣意的に行われることとなれば、本法の目的である『行政の適正かつ円滑な実施』（1条）にも合致しなくなることから、『相当な理由』に該当するか否かの判断に当たっては、行政機関の長の裁量に委ねられたものではなく、司法的統制が全面的に及ぶものと考えられている（塩野・行政法 I 352頁）」とされる⁽²⁴⁾。

この点、裁量権は法令から導かれるものであり、したがって、個人情報保護法令の解釈・運用は、個人情報保護法の解釈・運用によってなされなければならない。したがって、この「公益上の必要」あるいは「相当の理由」も、個人情報保護制度の趣旨に照らして解釈・運用されなければならない。

この行政機関個人情報保護法の規定は、改正個人情報保護法69条2項3号に移されることになった。この点宇賀克也は、『『相当の理由があるとき』の例として、行政機関個人情報保護法案の国会審議における政府答弁で示されたのは、恩給受給者が郵便局で恩給を受給できるようにするため、総務省が保有する恩給受給者の保有個人情報を郵政公社(当時)

に提供する場合』を紹介しつつ、「行政機関個人情報保護法の下で、目的外提供が行われた実例として、外務省が在外邦人の連絡先のデータを地籍調査の実行のために市区町村に提供した例、国土交通省が日本の船舶に関する登録データを固定資産税の税額決定のために総務省に提供した例がある」とする⁽²⁵⁾。

その内容は必ずしも明らかではないが、地籍調査とそこに土地を所有する外国人との関係に関するデータや保有する船舶とその船舶を「固定資産」として税務調査に利用しようとする姿勢など、そもそもそこでこそ、文字どおり「恣意性」「乱（濫）用性」が強く疑われるのであり、再度法律の構造に鑑みた解釈・運用が求められるというべきである。

この点人見剛は、改正個人情報保護法5条が「地方公共団体の『区域』の特性に応じた施策の策定・実施を求めている」ことに照らして、「国と地方の役割分担において、国は地方公共団体の自主性、自立性の十分な発揮を促進することが求められている」とする⁽²⁶⁾。

むすび

以上の理解によれば、いくつかの市町村のように、自衛隊員の募集のために「住民基本台帳の一部の写し」を自衛隊に提供することの法令の根拠を見出すことはできず、個人情報保護条例の解釈としても法令上に根拠はなく公益性の必要があるとも解することができない。したがって本件での「四情報」の提供は、二重にこれを違法という他はない。

この問題は「四情報」の提供のための法令や条例の解釈の問題にとどまらず、多くの論点を含んでいる。

まず、市町村ごとに、「四情報」のどの情報か、そしていかなる形式で提供されているのかに違いがあることである。たとえば、性別や生年月日も提供するのかこれらを除外するのかである（別件はあるが、とくに性別をめぐって、最近の例であるが伊賀市で県議会議員による「アウトティング」が問題となった）。また郵送のために添付するタックシール等を提供する例が少なくないのであるが、その形式をいかに規律するかという問題がある。

次に、自己の情報を自衛隊に提供されたくないという個人の権利保護の問題がある。いくつかの市町村では、提供対象となる年齢に達する前の年度末に提供中止が可能として、これを受け付けて除外している。これは、いわゆるオプトアウト類似のしくみである、このようなものが、本人同意原則を補完代替しうるのか否かは疑わしいと思われる。もちろん個人情報の本人は、オプトアウトを希望するかわりに、違法な外部提供にあたるとして利用（提供）停止を請求する権利がある。この場合、市町村の長は停止するのか否かの行政処分を行わなければならない。しかしながら、このような制度が市民等に対してどの程度周知されているのかきわめて疑わしい。どの程度の歯止めとなるのか疑問が残る。

最後に、これまでの市町村における法令や条例解釈に至る過程に際しての手續にも看過しえない問題が含まれている。個人情報保護条例に基づき、審議会への必要的付議事項（公益上の必要）に該当する場合を別にすれば、この問題への対応に際して個人情報保護審議会に付議しないまま「四情報」を提供することも、「することができる」とする規定を長が裁量的に判断したとでもいえば、形式的に

は違法ではないかもしれない。しかし、本稿が述べてきたように、「四情報」の提供にはいずれの根拠規定に関しても違法性の疑義があることから、せめて個人情報保護の専門家が構成する審議会に付議して、当然なされるべき審議を経る手續が要請されるのではないだろうか。

2021年に個人情報保護法が改正され、行政機関個人情報保護法が統合され「一体化」されるとともに、各自治体の個人情報保護条例も改正が迫られることになった。この場合とくに外部提供等において、国目線での判断基準が先行した場合、それはただちに地方自治権の大きな縮減となる可能性をはらんでいる。この場合に、一方で「法令の根拠」と「公益上の必要」性に関する地方自治体の判断権の希薄化が危惧される。

しかしながら、国が考える現状（DX＝デジタルトランスフォーメーション？）の認識の変化にあわせて法律や国策が変わったからといって社会の実情が変わるわけではない。「公益上の必要」であれ「相当の理由」であれ、個人情報は「個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきもの」（個人情報保護法3条）である。「個人情報の有用性に配慮」（個人情報保護法1条）するために民間部門と公的部門を一体化することでその利活用を図るという次元と「個人の人格尊重」という次元とはまったく別であって、そもそも対立的な概念ではない。このことに鑑みると、各自治体とも勇気をもって「自治体の自主性・主体性」「条例による規律も含めた対応」をすることが求められる。

とくに、自治体条例にあって国の法律にないもの——個人情報保護審査会およびその手

統——のあり方がその主戦場となることが予想される。それぞれの法定の事務に付随する個人情報の取扱いそのものは「自治体の事務」であることに照らし、適切な裁量権の確保およびその行使が求められる。

注

- (1) 国会会議録検索システムの第198回国会衆議院予算委員会第6号（2019年2月13日）。
- (2) 防衛省（内閣府と関係府省との間で調整を行う提案）管理番号219「自衛隊法等に基づく自衛官等の募集に関する事務について住民基本台帳の一部の写しを提出できることの明確化」。提案団体・合志市。提案内容は、「当該依頼に対して住民基本台帳の一部の写しを提出することに住民基本台帳法上の制約はないものと解されるが、対外的な説明の観点から通知等によりその旨明確化することを求める」とする。具体的な支障としては、提供における法令上の根拠について市民から問い合わせが寄せられているため。追加共同提案団体等：巴川市、柏市、八王子市、相模原市、座間市、上田市、高山市、島田市、富士市、西尾市、大府、枚方市、徳島市、糸島市、五島市、熊本市、宇土市、竹田市、宮崎市、鹿児島市。さらに同管理番号148「自衛官等の募集に関する事務について『住民基本台帳の一部の写し』を国に提出できることの法定化」。提案団体：大村市。提案内容は、「地方公共団体は、国からの自衛官等の募集事務に係る募集対象者情報の提供依頼があったときは、『住民基本台帳の一部の写し』を提供することができる旨住民基本台帳法又は自衛隊法に明確に規定することを求める」とする。具体的な支障としては、「毎年自衛隊から自衛官等の募集を目的とした募集対象者の住民基本台帳の一部の写しについて提供依頼があるが、住民基本台帳法には当該台帳の写しを提供できる旨の規定がないため、本市は当該台帳の回覧で対応している。しかし、自衛隊からは自衛隊法第97条及び自衛隊法施行令第120条を根拠に資料として当該台帳の一部の写しの提供を求められており、その都度対応

に苦慮している」ため。追加共同提案団体等：旭川市、柏市、八王子市、相模原市、座間市、上田市、高山市、富士市、西尾市、枚方市、高松市、億島市、糸島市、五島市、熊本市、竹田市、宮崎市、鹿児島市。

- (3) 防衛省人事教育局人材育成課長・総務省自治行政局住民制度課長から各都道府県市町村担当部長宛「自衛官又は自衛官候補生の募集事務に関する資料の提出について（通知）」。
- (4) 第156回国会衆議院本会議第26号（2003年5月6日）
- (5) 夏井高人・新保史生編『個人情報保護条例と自治体の責務』（ぎょうせい、2007年）pp. 281-82。
- (6) 野村武司「行政機関個人情報保護——行政情報は、情報公開だけじゃない!」『法学教室』2020年11月号p. 18。
- (7) 宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣、2021年）p. 475。
- (8) 同前p. 478。
- (9) 同前p. 249。
- (10) この点個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース「個人情報保護制度の見直しに関する最終報告」(2020年12月) https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kojinjyoho_hogo/pdf/r0212saisyuhoukoku.pdfは「地方公共団体の条例を含む当該分野の個人情報保護に関するルールが不統一であることが円滑な共同作業の妨げとなっている」ために「全国的に統一した運用」が求められるとする。しかしこの指摘は当たらない。(2022年7月28日最終閲覧)。
- (11) 夏井高人・新保史生編『個人情報保護条例と自治体の責務』（ぎょうせい、2007年）p. 279。
- (12) 野村武司「情報二法制と自治体行政」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』（勁草書房、2007年）p. 301。
- (13) 同前pp. 295-97。
- (14) 同前。
- (15) 神奈川県教育委員会「学校警察連携制度 ガイドライン」（2018年4月（改定）<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/7751/h30gkrenkeigline.pdf>（2022年7月28日最終閲覧））。

- (16) 豊島明子「個人情報保護の制度と訴訟」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法講座Ⅳ 自治体争訟・情報公開争訟』（日本評論社，2014年）p. 249。
- (17) 夏井高人・新保史生編『個人情報保護条例と自治体の責務』（ぎょうせい，2007年）p. 279。
- (18) 行政不服審査法の改善に向けた検討会「行政不服審査法の改善に向けた検討会最終報告」（2022年1月）https://www.soumu.go.jp/main_content/000787651.pdf（2022年7月28日最終閲覧）。
- (19) 犬塚克「一自治体の現場からみた改正個人情報保護法の課題」『自治事務セミナー』2021年9月号p. 16。この点、庄村勇人が示す一覧表「改正個法上、条例化することを明文で認めた規定」（庄村勇人・中村重美『デジタル改革と個人情報保護のゆくえ』（自治体研究社，2022年）p. 22。〔庄村〕）に外部提供に関するものは列挙されていないようであるが、「公益上の必要」であれ「相当の理由」であれ、個人情報は「個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきもの」（個人情報保護法3条）であり、行政機関が保有する場合には「所掌事務又は業務を遂行するために必要な場合に限り、かつ、その目的をできる限り特定しなければならない」（改正個人情報保護法61条1項）との観点から、解釈・運用がされなければならないはずであろう。この犬塚の危惧は、「住民にとってどこまで理解が得られるようなものとなるか」の基準について、各自治体がこれまで積み上げてきた成果を国基準へと低められることに対する危惧であると思われる。「個人情報の有用性に配慮」（個人情報保護法1条）するために民間部門と公的部門を「一体化」することでその利活用を図るという次元と「個人の人格尊重」という次元とはまったく別であって、そもそも対立的な概念ではない。各自治体とも勇気をもって「条例による規律も含めた対応」をすることが求められる。なお、ここで国の側は「ガイドライン」を示すとのことであるが、自治体の条例制定権に関して、「国の方針」と「自治体の自主性・主体性」とはどのように整合するのかも、さらなる問題となる（庄村・中村前掲p. 67。〔中村〕）
- (20) この点、行政機関個人情報保護法8条2項3号でいう「相当な理由のあるとき」と判断して外部提供されたものは、2021年度で出入国在留管理庁の外国人出入国記録マスタファイルおよび回収原票記録の21種類、外務省の在留届ファイルおよび旅券管理マスタファイルの22種類、厚生労働省の労働者災害補償保険年金受給権者ファイルの3種類等あわせて48種類であり、同条2項該当全体で13348件にのぼるようである。
- (21) 宇賀克也編『自治体職員のための個人情報保護法解説』（第一法規，2021年）p. 160。〔高野祥一〕
- (22) 同前pp. 161-62。
- (23) 高橋滋・斎藤誠・藤井昭夫編『条解 行政情報関連三法』（弘文堂，2011年）pp. 545-46。は、「『相当の理由』との要件が不明確であり、行政機関の恣意的な運用を招くのではないか」との国会審議過程での意見（2003年4月18日衆議院個人情報の保護に関する特別委員会および同年5月13日参議院個人情報の保護に関する特別委員会等）や、相当の理由の有無の判断が行政機関の長によって行われることに着目した「利用制限の歯止めにならないとして、この点も立法論的に批判が多い」（岡村久道『個人情報保護法（新訂版）』（商事法務，2009年），（濫用されないように監視する第三者機関を設置しなかったことについて）「乱用されないことを前提に法律を制定することは、人権の確保を憲法の目的とする実質的法治主義または法の支配の理念には合致しない」（平松毅『個人情報保護——理論と運用』（有信堂高文者，2009年）p. 96.）を引用しつつ、「『相当の理由』の該当性が恣意的に行われることとなれば、本法の目的である『行政の適正かつ円滑な実施』（1条）にも合致しなくなることから、『相当な理由』に該当するか否かの判断に当たっては、行政機関の長の裁量に委ねられたものではなく、司法的統制が全面的に及ぶものとする（塩野・行政法I 352頁）」〔山口亨〕とそれぞれ指摘している。
- (24) 同前p. 546。
- (25) 宇賀克也『新・個人情報保護法の逐条解説』（有斐閣，2021年）pp. 479-80。

②6 人見剛「個人情報保護法制の法律による一元化と自治体条例，日本弁護士連合会情報問題対策委員会編『個人情報保護法改正に自治体はどう向き

合うべきか リセットされないための処方箋』(信山社，2022年) p. 15。