

# 特別地方公共団体の個人情報保護の現状と課題

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

湯 浅 壘 道

YUASA Harumichi

- I はじめに
- II 特別地方公共団体における条例制定の状況
- III 個人情報保護法制に対する特別地方公共団体の地位
- IV 特別地方公共団体における個人情報に対する法規制の空白
- V おわりに

## I はじめに

日本の個人情報保護法制は、個人情報の取扱いに関する義務等を定めるいわゆる事業者規制の部分については、個人情報を収集・保有する者の法的地位に応じて、民間事業者、国の行政機関、独立行政法人ならびに地方公共団体及び地方独立行政法人について区別し、それぞれ異なる法律を制定・適用するという構造となっている。このため、個人情報の保護に関する法律（以下、「個人情報保護法」と略。）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、「行政機関個人情報保護法」と略。）、及び独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律に加え、個人情報保護条例が各地方公共団体によって制定されている。このような方式は、「民間部門の個人情報保護について、個別分野ごとに規制し一般法を持たない米国型のセクター方式を否定し、民間部門の個人情報保護の一般法を定めた点では欧州型」という点で、「欧州型と米国型の折衷的性格」と指摘されてきた<sup>1)</sup>。

地方自治体及び地方独立行政法人について、個人情報保護法は、第5条で個人情報の保護にあつ

て地方公共団体（自治体）の特性に応じ個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を制定し実施する責務を定め、第11条で自治体の保有する個人情報の保護について適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を定めると共に、その設立に係わる地方独立行政法人についてもその保有する個人情報の保護について適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を規定している。また第12条では区域内の事業者等への支援、第13条では苦情の処理のあっせん等を規定しており、地方公共団体はこれを実施する努力義務を負う。

ところで、地方公共団体における個人情報保護における「盲点」となっているのは、広域連合や一部事務組合、財産区等の特別地方公共団体の扱いである。

特別地方公共団体の存在は、住民からは見えにくいので、特別地方公共団体の事務処理、特に個人情報の収集や利活用について住民が意識する機会は、決して多くはないと思われる。しかし近年、広域連合や一部事務組合は広く活用されるようになってきている。たとえば広域連合についてみると、1998年1月1日現在では14団体、2004年4月1日現在では82団体が設置されているに過ぎなかったが、2013年4月1日現在では115団体が設置されている<sup>2)</sup>。深刻な財政状況や少子高齢化を背景とする行財政改革の動きと事務処理の集約化、市町村合併後の円滑な権限委譲や広域的ニーズへの柔軟な対応の必要性といった事情を背景として、平成の大合併によって市町村合併が進み普通地方公共団体の数は減少したにもかかわらず、広域連

1) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第2版）』（有斐閣、2005年）22頁。

2) 村上博「広域連合の展開」香川法学21巻3・4号（2002年）101-158頁。

合の数は逆に増加しているのである。また特別地方公共団体が処理する事務は、介護保険、後期高齢者医療、産業廃棄物・ごみ処理、消防・救急、公立病院、公立小中学校、大学、火葬場、地方税滞納処理、障害者福祉、公営競技（競馬、競輪、競艇）、職員の退職金の支払い事務等、きわめて広範囲にわたっている。中には、特別地方公共団体立による病院等の医療機関のように慎重な取扱いを必要とする性質の個人情報を取り扱う場合も多く、消防・救急を処理する特別地方公共団体も救急車の搬送記録のような個人情報を多く取り扱っている。介護保険、後期高齢者医療、障害者福祉等の領域においても同様である。

これらの事務において取り扱われている個人情報が外部に漏洩すると、本人に経済的な損失やいわれのない差別等の被害が発生する恐れがあり、特別地方公共団体においても、都道府県や市町村のような普通地方公共団体と同様に個人情報を適正に取扱うことが要求されることは、言うを俟たない。

ところが、地方公共団体の個人情報保護についての諸問題に関する先行研究の中で、特別地方公共団体について触れたものは希である。

本稿では、特別地方公共団体の個人情報保護の実態について明らかにすると同時に、理論的な問題についての検討を行うこととしたい。

## II 特別地方公共団体における条例制定の状況

### 1 神奈川県内の特別地方公共団体における条例制定の状況

多くの個人情報保護法の概説書や解説書等は、地方公共団体は個人情報保護条例の制定が求められるとする点で一致する。夏井高人教授はさらに一歩踏み込み、地方公共団体には条例制定義務があるとする。夏井教授は、「各地方公共団体は、その守備範囲の中にある個人情報について適正な

取り扱いを実現するための条例を制定すべき義務がある。したがって、合理的な理由なく、相当の期間を経過したにもかかわらず必要な条例が何ら制定されない場合には、立法不作為の違法の一種として、当該地方公共団体について何らかの法的責任が発生し得る」としている。また、自治体が小規模であったり財政状況が厳しく予算が不足したりしていることに起因して個人情報保護条例が未制定のままになっている場合についても、「当該地方公共団体の予算や立法能力の不足などが『合理的な理由』にならないことは当然のことである。」と指摘する<sup>3)</sup>。地方公共団体は個人情報保護条例の制定が求められるという点については、学説はほぼ一致しているといつてよい。

また総務省も、2003年6月16日付で各都道府県、政令指定市に対して事務連絡「地方公共団体における個人情報保護対策について」<sup>4)</sup>を送付し、個人情報保護条例未制定団体には制定を求めると同時に、既に制定している自治体には見直しを行うよう求めている。

しかし、特別地方公共団体における個人情報保護条例制定の状況は、必ずしも明らかになっていない。

総務省は、2005年度末までにすべての都道府県・市区町村が条例を制定したとしている。しかし、個人情報保護条例の現状について調査した項目を含む総務省の「地方自治情報管理概要」<sup>5)</sup>は都道府県、市町村だけを対象としているため、特別地方公共団体における個人情報保護条例の制定状況は不明である。また総務省は、すべての都道府県及び市区町村が個人情報保護条例を制定するまでの間、毎年、条例の制定状況に関する一覧を毎年公開していた。消費者庁も「地方公共団体において制定されている個人情報保護条例」を公開し、全国の地方公共団体の個人情報保護条例にリンクを設定していた（現在は、個人情報保護委員会のウェブページに移動されている<sup>6)</sup>）。しかし、これらに

3) 夏井高人「個人情報保護条例」判例自治 266号（2005年）117頁。

4) 平成15年6月16日総行第91号各都道府県知事・各政令指定都市長あて総務省政策統括官通知。http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/030710\_1\_9.pdf

5) 総務省「地方自治情報管理概要（平成24年4月1日現在）」http://www.soumu.go.jp/menu\_news/s-news/01gyosei07\_02000010.html

6) http://www.ppc.go.jp/personal/legal/local/

においては普通地方公共団体のみが対象となっており、特別地方公共団体の個人情報保護条例の制定状況は明らかになっていなかった。

このため筆者は、特別地方公共団体における個人情報保護条例の制定状況につき、神奈川県内の特別地方公共団体の調査を試みた。表1は、神奈川県の資料や各地方公共団体のホームページ上の情報等に基づき、神奈川県内の広域連合及び一部事務組合における個人情報保護条例の制定状況を取りまとめたものである。個人情報保護条例の

制定状況については「地方公共団体における個人情報保護対策等制度化調」に記載されている2012年4月1日現在のものを記載している。

調査の時点で、共有林野の管理処分を行う一部事務組合は9団体あったが、すべての団体で個人情報保護条例が未制定であった。斎場の管理運営等を行っている広域大和斎場組合は、独自に職員採用も行っており独立性の高い特別地方公共団体であるが、個人情報保護条例をもたず、大和斎場条例の中にも個人情報取扱に関する規定が存在し

表1 神奈川県内の広域連合、一部事務組合における個人情報保護条例の制定状況

名称	共同処理事務の概要	個人情報保護条例名称
小田原市外二ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外五ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外二ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外二ヶ町組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市・山北町・開成町一部事務組合	共有林野の管理処分	条例なし
松田町外三ヶ町組合	共有林野の管理処分	条例なし
松田町外二ヶ町組合	共有林野の管理処分	条例なし
箱根町外二カ市組合	共有林野の管理処分	条例なし
南足柄市外四ヶ市町組合	共有林野の管理処分	条例なし
金目川水害予防組合	山林の管理処分	条例なし
秦野市伊勢原市環境衛生組合	塵芥の終末処理施設、葬祭施設の設置管理	条例なし
高座清掃施設組合	塵芥・し尿処理施設、老人福祉センター及び屋内温水プールの設置管理	高座清掃施設組合個人情報保護条例
足柄上衛生組合	し尿の処理、休日急患診療所の設置管理、医療機関等の相互の連携推進、介護認定審査事務	条例なし
湯河原町真鶴町衛生組合	塵芥処理	条例なし
足柄東部清掃組合	塵芥処理	条例なし
足柄西部清掃組合	塵芥処理	条例なし
広域大和斎場組合	大和斎場の設置、管理及び運営	条例なし
神奈川県市町村職員退職手当組合	退職手当の支給事務	神奈川県市町村職員退職手当組合個人情報保護条例
神奈川県内広域水道企業団	水道用水供給事業	神奈川県内広域水道企業団個人情報保護条例
神奈川県競輪組合	自転車競走の施行	条例なし
神奈川県川崎競馬組合	地方競馬の開催	神奈川県川崎競馬組合個人情報保護条例
厚木愛甲環境施設組合	一般廃棄物処理施設の設置	厚木愛甲環境施設組合個人情報保護条例
神奈川県後期高齢者医療広域連合	後期高齢者医療事務	神奈川県後期高齢者医療広域連合個人情報保護条例
神奈川県町村情報システム共同事業組合	町村情報ネットワーク・共同利用型情報システムサービスの整備、管理及び運営	条例なし

ない。同条例によれば、斎場を利用するには管理者の許可を得なければならず、同斎場ホームページでダウンロードすることができる「大和斎場施設使用申込確認書」に死亡者名、申請者の氏名、住所、宗派等の欄があるので、これらの情報を収集・利用しているとみられるが、宗派のようなセンシティブな個人情報を取り扱っているにもかかわらず、条例の規定を欠く状態となっている。足柄上衛生組合は、神奈川県足柄上郡開成町に休日急患診療所を設置・運営し、夜間や休日など医療機関の診療時間外での急病に対処するための外来診療を行っている団体である。休日急患診療にも健康保険が適用されるため、患者の持参する健康保険証、後期高齢者医療被保険者証などから個人情報を収集すると共に、診療に際してカルテ等も作成していると思われる。しかし、これらの個人情報保護の取扱いに関する条例が制定されていないという状況にある。

このように、特別地方公共団体は、個人情報を収集し、利活用しているにもかかわらず、個人情報保護に関する条例を制定していないものが少なくないのが現状である。

しかし、特別地方公共団体の個人情報保護について、特に条例を定めなくても現状で特に苦情がないという声を聞くことがあるが、それは、特別地方公共団体の存在や事務が住民によって認知されていないということにすぎないであろう。後述の内部利用とみなすことができる場合を除いて、特別地方公共団体には構成団体の個人情報保護条例を直接適用しえないので、個人情報保護法にいう地方公共団体から除外すると、その個人情報の適正な取扱いを確保すべき住民が存在しているのに個人情報の取扱いを規制する法制度が存在しな

い空白部分を生み出すことになる。

## 2 条例内容比較研究と特別地方公共団体

各地の地方公共団体によって制定された個人情報保護条例の条文を実際に収集し、内容を比較検討する研究領域でも、特別地方公共団体の条例はほとんど研究対象とされていない。

個人情報保護条例の条文比較の先駆的研究としては、秋吉健次氏による一連の著作がある<sup>7)</sup>。『条文比較による個人情報保護条例集』、『新編個人情報保護条例集』では、各地の条例を、前文・目的、定義、実施機関その他の責務、適用除外・他の制度との調整、個人情報取扱事務登録等、収集・保有の制限、利用及び提供の制限、自己情報の開示の各項目別に整序し、その傾向を分析して比較を試みている。

筆者は、2007年に福岡県内の市町村における個人情報保護条例の比較検討を試みた<sup>8)</sup>。福岡県内では、福岡県春日市が1979年に個人情報保護条例を制定し<sup>9)</sup>、全国の自治体に先駆けてマニュアル情報や民間事業者も条例の適用対象とした先進的なものであったことで知られている反面、福岡県内では個人情報保護条例を制定していない地方公共団体も存在したからである。その結果、他の都道府県に比べて未制定団体が多く、区域内の事業者等への支援について支援にとどまらず独自に区域内の民間事業者への規制に踏み込んでいた条例があることを明らかにしたが、特別地方公共団体が視野に入っていなかったのは、反省点である。

上原哲太郎教授らは、全国の都道府県及び政令指定都市の個人情報保護条例の内容比較を行っている<sup>10)</sup>。その結果、個人情報の定義にはやはり

7) 秋吉健次『条文比較による個人情報保護条例集 上-1』、『条文比較による個人情報保護条例集 上-2』、『条文比較による個人情報保護条例集 下』(いずれも信山社、2000年)、秋吉健次『新編個人情報保護条例集(1)』、『新編個人情報保護条例集(2)』、『新編個人情報保護条例集(3)』、『新編個人情報保護条例集(4)』、『新編個人情報保護条例集(5)』(いずれも信山社、2004年)。これらの著作では、地方公共団体の電子計算機組織と他の組織の電子計算機組織との結合を禁止している条文を持つ個人情報保護条例が、都道府県及び住民基本台帳法の改正、介護保険制度導入等に伴って、地方公共団体の電子計算機組織と他の組織の電子計算機組織との結合を禁止している条

文を持つ個人情報保護条例が改正を余儀なくされたこと、地方独立行政法人制度の導入によって当該法人の役員職員を地方公務員に対する適用条文と同様に取り扱うように改正したこと等が指摘されている。

8) 湯浅塾道「福岡県内の市町村における個人情報の保護に関する条例の現状と課題」九州国際大学法学論集13巻3号(2007年3月)61頁以下。

9) 春日市の条例制定の経緯については、春日市個人情報保護審議会専門研究会編『知る権利・知られたくない権利—春日市情報二条例の回顧と展望』(信山社、1996年)を参照。その後、2006年に条例は全部改正されている。

相違があると共に、都道府県や政令指定都市は比較的規模が大きいため法令に基づく場合の例外規定や実施機関の裁量、審議会の機能等について、国からの法定受託義務を遂行する上で支障にならないように注意深く整備されている一方で、実施機関自身に関してはかなり大きな裁量を認める規定が目につくとしている<sup>11)</sup>。

これらの研究において特別地方公共団体が射程に入っていない理由の一つに、後述するように特別地方公共団体の中には個人情報保護条例を持っていないものが少なくなく、制定していたとしても例規集をウェブページで公開している特別地方公共団体が少ないため、条文収集が困難であるという事情が挙げられよう。

### Ⅲ 個人情報保護法制における特別地方公共団体の地位

#### 1 個人情報保護法と地方公共団体

個人情報保護法では個人情報の適正な取扱いを確保する責務を負う主体として、「地方公共団体」と規定しており、個人情報保護法の中には特に都道府県や市町村に関して規定する条文は存在しない。しかし、個人情報保護法という地方公共団体が普通地方公共団体だけに限定されるのか、それとも特別地方公共団体も含まれるのかについては、法は明文を欠く。また個人情報の保護に関する法律施行令にも、それに関する規定は存在しない。なお特別区については地方自治法上、市とほぼ同一の位置づけとなっている（地方自治法第281条の2第2項、第283条）ので、ここでは普通地方公共団体と同視しうるのであろう。

そもそも特別地方公共団体における個人情報保護に関しての検討が不十分な状況にあるので、特別地方公共団体が個人情報保護法上の地方公共団体からは除外されるかどうかについて、特に通説のようなものは存在しないといってよい。

一般に、地方公共団体が成り立つためには、地域的・空間的要素（一定の地域を画した区画）、人的構成要素（一定の地域内に住所を有する住民をもって地

方公共団体の構成員とすること）、法制度的構成要素（法律に基づき団体に法人格が与えられ、事務を処理する権能が付与されること）が必要である。普通地方公共団体が上記の3つの要素を備え、存立目的も一般的な公共の利益を図ることであるのに対して、特別地方公共団体は特殊・例外的な特別の目的と権能だけを有している。

このため、特別地方公共団体が個人情報保護法上の地方公共団体からは除外されるかにつき、理論的には肯定説と否定説が考えられる。前述したように個人情報保護条例をもたない特別地方公共団体が多いことや、総務省の調査においても都道府県と市区町村だけが対象となっていることから、特別地方公共団体は個人情報保護法上の地方公共団体には含まれないことを肯定する考えが実務的には暗黙の了解として存在するようにも思われる。地方公共団体は個人情報保護条例の制定が求められるとするのが通説であるにもかかわらず、特別地方公共団体の中には個人情報保護条例を持たないものが少なくないことにも、特別地方公共団体を個人情報保護法上の地方公共団体から除外することへの実務上の暗黙の合意が投影されていると言わざるを得ないであろう。

特別地方公共団体が個人情報保護法の地方公共団体から除外されることを肯定する論拠を求めるとすれば、日本国憲法第92条等によって地方自治を保障されている地方公共団体とは最高裁判決<sup>12)</sup>以来、一般に普通地方公共団体を指すものとされていることが最大のものとなる。

また、物理的に固有の区域が存在しないことも、根拠となり得る。個人情報保護法第5条は「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」と規定しているが、ここでいう区域とは憲法上の地方自治権を行使しうる物理的に固有の区域であるとするれば、特別地方公共団体にはそのような「区域」が存在しないのであるから、個人情報保護法上の地方公

10) 伊藤新・上原哲太郎「各都道府県及び政令指定都市の個人情報保護条例の比較」電子情報通信学会技術研究報告114巻116号213頁以下（2014年）。

11) 伊藤・上原、前注10)。

12) 最大判昭和38・3・27刑集17巻2号121頁、判例時報330号7頁、判例タイムズ142号187頁。

公共団体には該当しないと解釈する余地がある。

組合については、地方自治法第292条が「地方公共団体の組合については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都道府県の加入するものにあつては都道府県に関する規定、市及び特別区の加入するもので都道府県の加入しないものにあつては市に関する規定、その他のものにあつては町村に関する規定を準用する」として、普通地方公共団体に関する規定の準用を規定していることも、一定の根拠となつていられる。その一例は、特定個人情報の取扱いについて「一部事務組合又は広域連合と構成地方公共団体との間の特定個人情報の授受について（通知）」<sup>13)</sup>が公権的解釈として発出されていることである。本通知においては、「一部事務組合等の設立により、共同処理させる事務に係る構成地方公共団体内の部署が廃止される一方で、制度を規定する法令が一部事務組合等に直接適用されることから、一部事務組合等は構成地方公共団体の一部署に成り代わり、個別法令の規定に基づき事務を行うものであり、構成地方公共団体が保有している個人情報についても『同一地方公共団体内の内部利用』とみなして必要な限度で利用することができる」とされている。すなわち一部事務組合は、構成地方公共団体になりかわり個人情報を取り扱うものであるから、構成地方公共団体が保有している個人情報の利用は同一地方公共団体の内部利用とみなすとするものである。そうであるとすれば、個人情報の利用にあたっては、当該地方公共団体の個人情報保護条例の規定を適用すれば足りる、ということになる。

また、広域連合や一部事務組合は、普通地方公共団体の区域の一部または複数団体の区域に、「事務の一部を共同処理する」（地方自治法第284条2項）ために設けられるものであるから、その区域の普通地方公共団体の条例を適用すれば足りる

という考え方もあり得る。しかし特別地方公共団体はその構成団体から独立した存在であり、職員の身分の取扱いについても相互に独立するものとされている。たとえば特別地方公共団体が解散した場合には、その職員の地位が構成団体へ当然に承継されると解することはできないとされる<sup>14)</sup>。したがって、地方自治法11章3節に定められている協議会の設置（第252条の2）、機関等の共同設置（第252条の7）、事務委託（第252条の14）等の普通地方公共団体相互間の協力とは異なり、特別地方公共団体には構成団体の条例が直接適用されるわけではないから、特別地方公共団体に構成団体の個人情報保護条例を適用することはできない。あくまでも実務上、構成団体の条例を準用するにとどまる。

他方で、特別地方公共団体を個人情報保護法上の地方公共団体から除外することを否定する論拠としては、特別地方公共団体も公法人としての性質を有する独立した地方公共団体であるという一般的な理由に加えて、特別地方公共団体が個人情報保護法にいう地方公共団体に含まれないとすればその保有する個人情報の取扱いについて適用される法規範が不明となること<sup>15)</sup>が大きな論拠となる。

前述したように「一部事務組合又は広域連合と構成地方公共団体との間の特定個人情報の授受について（通知）」は構成地方公共団体が保有している個人情報の利用は同一地方公共団体の内部利用とみなすとされているが、これは財産区等の特別地方公共団体には適用されない。また広域連合や一部事務組合にあつても、独自に収集している個人情報については構成地方公共団体の条例の適用は受けないので、条例を制定しない場合には独自収集分についての法制度を欠く状態となってしまう。特別地方公共団体は実際に多くの個人情報を保有して利用し、その処理する事務の性質にもよって

13) 平成27年2月13日府番第27号、総行住第14号。

14) 秋田地判平成23年3月11日（LEX/DB文献番号25501538）、仙台高判秋田支部平成25年7月21日労働判例ジャーナル19号11頁。

15) 新保史生教授は、社会保障・税に関わる番号制度及び国民ID制度の個人情報保護の仕組みに関する事項を検討するため設けられた情報保護評価サブワーキンググループでは、

「広域連合など特別地方公共団体の一部については条例を制定していない団体もございます。つまり、個人情報保護制度の空白部分がこの部分に現在存在するわけであります」と指摘している。「情報保護評価サブワーキンググループ（第5回）議事録」（2012年）29頁。<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jouhouwg/hyoka/dai5/gijiroku.pdf>

はセンシティブな個人情報も保有しているところから当然に個人情報の適正な取扱いの確保が要請されるにもかかわらず、その取扱いについて規制する定める条例を欠くとすれば、なぜ特別地方公共団体だけが個人情報の保護に関する法制度の枠外に置かれるのかという合理的な理由が問われることになる。

実態としての住民がいないということに関して、「特別地方公共団体の住民概念については、特別の場合を除き従来あまり明確ではなかった」<sup>16)</sup>のは事実である。しかし、特別地方公共団体には「区域内の住民」が存在しないということとはできないと思われる。というのも、地方自治法では、普通地方公共団体の存立目的が一般的な公共の利益を図ることであるのに対して、特別地方公共団体は特殊・例外的な特別の目的と権能だけを有しているという相違があるだけで、普通・特別の区分を問わずに、地方公共団体に「住民」福祉の増進に努める義務を課しているからである（第2条第15項）。広域連合は、区域内に住所を有する住民の存在を前提として、広域連合の議員及び長の選挙について規定されているとされる<sup>17)</sup>。区域内に住所を有する住民の存在を前提として、広域連合の長及び議会議員の選挙及び直接請求の規定が存在する。財産区の場合は、一部の区域とその区域内の全ての住民を構成要素とする財産区議会を設け、選挙を行うことができるとしている。

地方自治法第292条の組合に関する準用規定については、「都道府県の加入するものにあつては都道府県に関する規定、市及び特別区の加入するもので都道府県の加入しないものにあつては市に関する規定、その他のものにあつては町村に関する規定を準用する」としているものの、個人情報保護法は都道府県や市町村という区別自体を行っていない。また、特別地方公共団体における個人情報の取扱いについて「法律又はこれに基づく政令に特別の定め」は特に存在しない。個人情報保護法が都道府県や市町村という区別自体を行っていないことからみても、第292条を、組合は都道府県や市町村に対して求められる事項を準用すれば

足りるので個人情報保護法にいう地方公共団体から除外されるという根拠とするのは、無理があるように思われる。

#### IV 特別地方公共団体における個人情報に対する法規制の空白

##### 1 財産区と個人情報保護

財産区は、「財産又は公の施設の管理」だけを行う特別な地方公共団体である。保有する財産には、山林、原野、田畑、用水路、墓地等がある。地方自治法第296条の5は「財産区は、その財産又は公の施設の管理及び処分又は廃止については、その住民の福祉を増進する（中略）ように努めなければならない。」と定めており、財産区も形式上、「住民」を有する。財産区は特別地方公共団体として独自の法人格を有しており、財産の主体であるとともにその管理処分も財産区の行為であって、当該行為に係る法律効果も財産区に帰属するので、財産区を当然に当該財産区のある市町村の個人情報保護条例に規定する実施機関とみなすことはできない。

財産区の中には、実際に個人情報を収集・保有して利用しているとみられるものが存在する。たとえば、林野や土地を別荘用に貸し付けている財産区では、当然、貸し付ける相手方の個人情報を収集しているであろう。

しかし、財産区が個人情報の適正な取扱いを確保するため、個人情報保護条例を定めようとしても、財産区は自ら条例を制定する権能がないと解されている。財産区は固有の執行機関を持たないためである。財産区の予算は市町村の予算に分別して計上され、その事務は財産区のある市町村又は特別区の長その他の執行機関及び議会が、財産区の執行機関及び議決機関として処理することになっている。このため、個人情報を保有しているにもかかわらず、適用すべき条例が存在しないという空白地帯を生むことになってしまう。

このため、財産区に関しては、財産区自体には条例制定義務はないと解し、それに代わる方策を模索する必要がある。この点で、地方自治法では

16) 松本英昭『新版逐条地方自治法 第6次改訂版』（学陽書房、2011年）131頁。

17) 松本、前注、131-132頁。

必要がある場合には財産区固有の議会もしくは総会または財産区管理会を設けることができるとしており（第295条、第296条の2）、都道府県知事は必要があると認められるときは財産区のある市町村や特別区に条例を制定させることができるとしている（第295条）。また都道府県知事は、財産区議会設置条例の改廃を財産区議会に提案してその議決を得ることができると解されている。これらの規定を参酌すると、財産区の個人情報保護については、当該財産区のある市町村や特別区が財産区の個人情報保護に関する条例を制定するか、当該財産区のある市町村や特別区の個人情報保護条例の中に財産区に関する条文を規定することで対応することができると思われる。

## 2 独立地方行政法人

普通地方公共団体だけではなく、特別地方公共団体も地方独立行政法人を設立することが可能である（地方独立行政法人法第7条）。実際に、現時点で特別地方公共団体が設立した法人として、函館圏公立大学広域連合が設立した公立大学法人公立ほこだて未来大学と、北部広域市町村圏事務組合が設立した公立大学法人名桜大学という2法人が存在する。

このような地方独立行政法人について、その個人情報の適正な取扱いが確保されるように必要な措置を講ずる努力義務を負っているのは、設立者である特別地方公共団体である。ところが、地方独立行政法人を設立する特別地方公共団体で個人情報保護条例が制定されていない場合には、当該地方独立行政法人が保有する個人情報についてはどのような取扱いが行われることになるのだろうか。

この場合に、一部事務組合や広域連合は、普通地方公共団体の事務を共同で処理するために設けられるものであるため、組合や広域連合を構成する都道府県、市区町村の個人情報保護条例を準用して個人情報の保護を図るということは不可能ではない。たとえばたとえばA市、B市及びC市が特別地方公共団体を構成し、当該団体が地方独立行政法人を設立したとき、E地方独立行政法人の保有する個人情報のうち、A市の住民の分についてはA市条例、B市の住民の分については

B市条例、C市の住民の分についてはC市条例に基づいて取り扱うということは、全く不可能というわけではない。ただし、それはあくまでも準用にとどまる。実際には、これらの構成団体間において個人情報保護条例の規定間の相違がある場合も想定される（一例を挙げれば、個人情報の保護の対象を生存する個人に限定するか、死者も含めるかについては、各地方公共団体の条例によって異なる）。しかし、一の地方独立行政法人の保有する個人情報について一人一人の住民ごとに取扱いを変えるということは、きわめて事務が煩雑となるので、実務上の運用は困難であろう。また、A市、B市及びC市の住民以外の個人の個人情報の取扱にはどの条例を準用するかという問題も発生する。

したがって、地方独立行政法人を設立する特別地方公共団体が個人情報保護条例を制定していない場合、当該地方独立行政法人が保有する個人情報についてどのような取扱いが行われるのかは、住民等からみると全く不明ということになりかねない。

## V おわりに

特別地方公共団体の個人情報保護については、現状で特に問題がないとか、住民からの苦情がないという声を聞くことがある。しかし、それは特別地方公共団体の存在自体が住民によって認知されていないということの裏返しでもあろう。

住民からみれば、転入・転出等の手続や住民税の支払いといった具体的な場面で、特別地方公共団体の存在を意識する機会がない。広域連合の議会の議員は組織する団体の住民による選挙、または議会による選挙によって選出されるが（地方自治法第291条の5）、実態としては後者によっているので、選挙という機会でも広域連合を認知することもない。住民は、自らが特別地方公共団体の住民であり自らの個人情報が特別地方公共団体によって保有され活用されている、ということを実感する機会に乏しいのである。

一方、多くの特別地方公共団体の事務処理は、構成団体の側からみると、他の普通地方公共団体相互間の協力とほとんど変わらないのも実情であろう。あえて特別地方公共団体という形式を取る



のは、広域連合や一部事務組合の場合は規約を設けることが地方自治法で義務づけ、特に財政負担について規約で明確に定めることとなっているので、通常の普通地方公共団体相互間の協力よりも強い紐帯が担保されるという面にあると思われる。これに対して、通常の地方公共団体相互間の協力という形態を取ると、費用負担や離脱に関し、地方公共団体相互間で紛争が発生する場合もあり<sup>18)</sup>、それを防止するためには特別地方公共団体を設置するほうが望ましいようである。

しかし近年では、関西広域連合のように、従来の事務の共同処理という概念をこえて、事実上普通地方公共団体と同様の機能を持つ広域自治体としての姿を模索する特別地方公共団体も現れている。また、人口減少に伴う地方自治体の窓口サービス低下を防ぐことを目的として、市区町村に対して、窓口業務を専門に行う地方独立行政法人の新設を認める方針であることが報じられるなど<sup>19)</sup>、地方公共団体における事務処理の手法はますます多様化・共同化し、各普通地方公共団体による単独処理以外の方法による処理が増えることが予想される。

このような状況の下では、普通地方公共団体による単独処理以外の事務処理における個人情報の適正な取扱いを確保することは、喫緊の課題である。そのための試金石として、個人情報保護法制における普通地方公共団体以外の団体の地位や、その個人情報の保護のあり方については、再検討を迫られているといえよう。

※ 本稿は、湯淺壘道「特別地方公共団体の個人情報保護」『日本セキュリティ・マネジメント学会誌』28巻2号(2014年)3-10頁及び「特別地方公共団体の個人情報保護」第64回情報処理学会電子化知的財産・社会基盤研究会(2013年5月15日・情報セキュリティ大学院大学)発表論文を大幅に加筆修正したものである。本稿の責は筆者にあるが、多くの方々から特別地方公共団体の実務や運営等について有益なご助言・ご示唆をいただいたことに感謝したい。

18) たとえば三浦半島ごみ処理広域化計画をめぐる、離脱した葉山町に横須賀市と三浦市が損害賠償請求を行ったという事例がある。横浜地判平成23年12月8日判例時報2156号91

頁、東京高判平成24年12月19日、最決平成25年12月10日。

19) 『読売新聞』2017年1月29日。