

## 地方公共団体の個人情報保護制度の在り方 (とりまとめ案イメージ)

### 1 法律による全国的な共通ルールの設定

#### (1) 地方公共団体の条例による規律とその課題

1. 地方公共団体における個人情報の取扱いについては、国の法制化に先立ち、多くの団体において条例が制定され、実務が積み重ねられてきた<sup>1</sup>。独創的な規定を設けている条例も見られるなど、地方公共団体の創意工夫が促されてきたところであり、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。
2. 近年、情報化の進展や個人情報の有用性の高まりを背景として、地域や官民の枠を超えたデータ利活用が活発化しており、地方公共団体が保有する個人情報についても、個人の権利利益を保護しながら活用することが期待されている。特に、新型コロナウイルス感染症の流行に直面し、データの蓄積・共有・分析に基づく不断の行政サービスの向上のための行政のデジタル化を含めた我が国社会全体のデジタル化を強力に進めていくことが、政府方針として改めて打ち出されており、データ利活用の円滑化への取組も一層加速させなければならない。
3. このように、社会全体のデジタル化に対応した個人情報保護とデータ流通との両立が要請される中、地方公共団体ごとの条例の規定や運用の相違がデータ流通の支障となり得る、条例がないなど求められる保護水準を満たさない地方公共団体がある<sup>2</sup>、といった指摘もされ、データ利活用を円滑化するためのルールや運用の統一を求める声が主として民間サイドから高まりつつある。中でも、医療分野や学術分野等の官民の共同作業が特に重

<sup>1</sup> 昭和 63 年に制定された行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（昭和 63 年法律第 95 号）、平成 15 年に制定された行個法のいずれにおいても、地方公共団体は規律の対象とされず、同年に制定された個情法において、「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。」（第 5 条）とされ、具体的な措置は各地方公共団体の条例に委ねられている。

<sup>2</sup> 一部事務組合等については、個別の個人情報保護条例を制定していないなど条例の適用関係が明らかでない団体が少なくとも 613 団体存在する（「個人情報保護条例に係る実態調査結果」（令和 2 年 5 月個人情報保護委員会事務局））。

要な分野について、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との関係者の指摘がある。更に、地方公共団体における個人情報の取扱いについて一定のルールや運用の統一を図ることにより、公衆衛生や災害対応等の場面で生じうる全国的な課題に対する適切かつ迅速な対応に寄与できるとの意見がある。地方公共団体の側からも、感染症対策等における個人情報の取扱いについて、全国的に統一した運用の基準を示すことを求める意見がある<sup>3</sup>。

4. 加えて、国際的なデータ流通が増大していく中で、G20大阪首脳宣言におけるDFFT（信頼ある自由なデータ流通）など我が国の成長戦略との整合を図るとともに、GDPR十分性認定への対応を始めとする国際的な制度への調和についてもその必要性が一層高まっている。

## （2）法制化の方向性

1. 地方公共団体の個人情報保護制度の上記のような課題を解決するためには、全ての地方公共団体に適用される全国的な共通ルールを法律で規定することが効果的であり、適当である。
2. その上で、国が地方公共団体に対し、個人情報の取扱いについて、一般的に、あるいは感染症対策等の全国統一的な運用が求められる行政分野ごとにガイドライン等を示すことにより、地方公共団体の的確な運用を確保することが適当である。
3. それにより、地方公共団体も含めた我が国全体で、個人情報保護とデータ利活用のバランスを図り、個人情報保護制度全体の整合性を確保し、制度の全体的・機動的な見直しを可能とするとともに、我が国の成長戦略との整合や国際的な制度調和を図ることも可能となる。
4. 国と地方公共団体との適切な役割分担の視点から見ても、社会全体のデジタル化に対応した個人情報保護とデータ流通の両立を図るため、個人情報保護について全国的な共通ルールを法律で規定するとともにガイドライ

---

<sup>3</sup> 例えば「新型コロナウイルス感染症に関する緊急提言」（令和2年8月8日全国知事会）においては、新型コロナウイルス感染症対策に係る法的措置等として、「感染者情報の統一的な公表基準を定め」ることが提言されている。

ン等を示すことは、「全国的に統一して定めることが望ましい…地方自治に関する基本的な準則に関する事務」として国が担うべき役割であると考えられる。

5. 他方、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地方公共団体においては、住民と直接的に関わる施策を実施することが多く、これに伴い必然的に大量かつ多様な個人情報を保有することになることから、個人の権利利益の保護のため、各地方公共団体が独自に条例によるルール化を図り、必要な保護措置を講じてきた経緯がある。法制化後も、地方公共団体が地域の課題に対処するため、国による対応を待つことなく独自の施策を展開することは依然として求められるものであり、これに伴い保有する個人情報について、法律の範囲内で、必要最小限の独自の保護措置を講じることについては、否定されるべきものではないと考えられる。また、これまでの地方公共団体における個人情報保護行政実務の積み重ねや、情報公開制度など他の事務への影響に十分に配慮し、制度の安定性を確保する必要がある。
6. 施行期日は、地方公共団体における条例等の改廃や運用の見直し等必要な準備に十分配慮して設定し、国は、地方公共団体の準備についてガイドラインの作成等必要な支援を行うことが適当である。

## 2 規律の具体的内容

### (1) 総論

1. 地方公共団体の機関及び地方独立行政法人（以下「地方公共団体等」という。）の保有する個人情報の取扱いについては、地方公共団体等が国の行政機関及び独立行政法人と同様に公的部門に属することから、法律により、行個法と同等の規定を適用することが適当である<sup>4</sup>。具体的には、個人情報の定義（照合の容易性の扱い）、要配慮個人情報の定義、個人情報の取扱い（保有の制限、安全確保措置、利用及び提供の制限等）、個人情報ファイル簿の作成及び公表<sup>5</sup>等について、見直し後の行個法と同等の規定を適用することが適当である。
2. 医療分野・学術分野における規制の統一の要請は、地方公共団体等についても同様である。

国の行政機関等についての検討において、今般の一元化に際しては、法人単位規制構造を維持し、個人情報の性質や業務の性格に応じた規律の区別はしないとの方向性を採っていることとの整合を図るため、地方公共団体等についても、基本的にはこれと同様の整理をするのが適当である。
3. GDPR 十分性認定への対応を始めとする国際的な制度調和の観点から、独立規制機関である個人情報保護委員会が我が国の個人情報保護法制全体を一元的に所管する体制を構築することが求められているが、その趣旨は地方公共団体等の個人情報保護制度についても同様に及ぼすべきであることから、個人情報保護委員会が地方公共団体等における個人情報の取扱いを監督する体制を構築することが適当である。その監督の具体的内容は、

---

<sup>4</sup> 指定管理者については、公の施設の管理に関して、条例でその業務の範囲を規定することとされており（地方自治法第 244 条の 2 第 3 項、第 4 項）、当該公の施設の管理において個人情報を保有する権限（利用、提供、廃棄等について決定する権限）を有している主体は一律ではないことを踏まえ、適用する規律の範囲を決めることが適当である。

<sup>5</sup> 現在、個人情報ファイル簿の作成を規定する団体が 534 団体、個人情報取扱事務登録簿等の作成を規定する団体が 1,466 団体、作成に関する規定がない団体が 84 団体ある。また、個人情報ファイル簿の公表を規定する団体が 518 団体、個人情報取扱事務登録簿等の公表を規定する団体が 1,415 団体、公表に関する規定がない団体が 134 団体ある（「個人情報保護条例に係る実態調査結果」（令和 2 年 5 月個人情報保護委員会事務局））。法制化後も、個人情報の適切な管理を継続するため、引き続き条例で個人情報取扱事務登録簿等を作成・公表できることとするのが適当である。

国の行政機関等に対するものと同等のものとするのが適当である。

4. 地方公共団体の的確な運用を確保するため、地方公共団体は、個人情報の取扱い等に関し、個人情報保護委員会に対し、助言その他の必要な支援を求めることができることとすることが適当である。

## (2) 個人情報の取扱い

1. 個人情報の保有に関し、現在、地方公共団体の条例には、要配慮個人情報の取得制限等、行個法には規定のない規律を設ける例が多く見られる<sup>6</sup>。ただし、これらの取得制限規定では、例外的に取得可能な場合も併せて定められており、取得を全面的に禁止している例は見られない。

この点、行個法上、個人情報の保有は、法令の定める所掌事務の遂行に必要な場合に利用目的の達成に必要な範囲内でのみ認められているものであり（第3条）、行個法上個人情報を保有できる範囲と、上記のような取得制限規定がある条例上（要配慮個人情報等の）個人情報を保有できる範囲とは、概ね同様であると考えられる。

したがって、個人情報の保有について、地方公共団体にも行個法と同等の規定を適用することにより、従前と同水準の個人情報の保護を図ることができるものと考えられる。

2. 個人情報の目的外利用・提供について、現在、地方公共団体の条例には、行個法の規定（第8条第2項）よりも具体的に目的外利用・提供が可能な場合を規定する例が多く見られる。

この点、行個法上、目的外利用・提供ができる場合について、行政機関の内部利用及び他の行政機関等の利用のための外部提供については、「法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度」との要件に加えて「相当な理由」の存在を要求し（第2号、第3号）、その他の外部提供については、「特別な理由」の存在を要求（第4号）し、いずれの場合についても、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがないことを要件としている。上記条例の規定は、本人又は第三者の権利利益の保護を図りつつ利用・提供することができる場合（行個法で規定する「相当な理由」や「特別な理由」に該当する

---

<sup>6</sup> その他、地方公共団体の条例には、不要な情報の消去、本人からの直接取得、適正な取得に関する規定がある（「個人情報保護条例に係る実態調査結果」（令和2年5月個人情報保護委員会事務局））。これらの規律は、国の行政機関に係る規律の検討に合わせて、その要否を検討することが適当である。

場合)をより具体的に規定しているものということができる。

したがって、個人情報の目的外利用・提供について、地方公共団体にも行個法と同等の規定を適用し、「相当な理由」や「特別な理由」の具体的な判断に資するために国が定めるガイドライン等に基づき運用を行うことで、個人情報の保護水準を従前から変えることなく、共通ルールの下での目的外利用・提供の円滑な運用が図られるものと考えられる。

3. 現在、地方公共団体の条例には、オンライン結合（通信回線を通じた電子計算機の結合をいう。）による個人情報の提供について、行個法にはない制限規定を置く例が多く見られる。

しかし、ITの活用は行政サービスの向上や行政運営の効率化に大きく寄与しており、個人情報の流通に限り物理的な結合を禁止することは合理性を欠くものであり、場合によっては、個人情報の円滑な利用を阻害して国民に不利益を被らせるおそれもあることから、これらの制限規定は廃止するのが適当である。

その場合、地方公共団体は、情報セキュリティを含めた安全確保措置の在り方や目的外利用・提供の「相当な理由」や「特別な理由」の具体的な判断に資するために国が示すガイドライン等に基づいた運用を行うことによって、個人情報を適切に管理し、みだりに利用・提供しないことを担保していくことが望ましい。

### **(3) 開示、訂正及び利用停止の請求**

1. 現在、自己情報の利用停止請求権の規定がない一部の地方公共団体も存在するが、自己情報の開示、訂正及び利用停止の請求権は、全ての地方公共団体にこれを請求できることとすることが適当である。
2. また、現在、地方公共団体の条例で規定される自己情報の開示請求等の要件や手続は、同様に条例で規定される情報公開制度との整合性を図りつつ定められており、今次の法制化において地方公共団体の個人情報に関して自己情報の開示請求等を規定するに当たっては、地方公共団体の情報公開制度との整合を図る必要がある。
3. 1. 及び2. の要請を満たすよう、自己情報の開示請求等の請求権、要件、手続の主要な部分は法律により、地方公共団体の情報公開制度との整合を図る部分等は条例により規定することを可能とすることを検討することが

適当である。

4. なお、自己情報の開示決定等に対する審査請求については、国の行政機関等についての検討において、行政機関情報公開法上の開示決定等についての審査請求との整合性の維持、情報公開・個人情報保護審査会に蓄積された知見の継承の観点から、一元化後も、現行の情報公開・個人情報保護審査会の機能を基本的に維持することとしつつ、個別の開示決定等について個人情報保護委員会の判断が及ぶようにするために個人情報保護委員会に勧告権限を与えるのが適当であるとしている。

この点、地方公共団体についても、情報公開条例上の開示決定等についての審査請求との整合性の維持、諮問機関である審査会<sup>7</sup>に蓄積された知見の継承の観点は共通するものであるから、国の行政機関等に関する上記整理と同様、法制化後も、現行の諮問機関である審査会等の機能を基本的に維持することとしつつ、個人情報保護委員会に勧告権限を与えることとするのが適当である。

#### (4) 匿名加工情報の提供制度の導入

1. 行個法には平成28年の法改正により、非識別加工情報の提供制度が設けられた。地方公共団体においても条例で非識別加工情報の提供制度を設けることとした例も見られるが、現状まだごく少数にとどまる<sup>8</sup>。
2. 「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」するとの非識別加工情報の提供制度を設ける趣旨は、地方公共団体が保有する個人情報についても基本的には及ぶものである。
3. しかし、既に制度を運用している国の行政機関等において事例の蓄積が乏しいことや、地方公共団体において非識別加工に関する十分な知見を持った人材がいないことなどから、非識別加工情報の提供制度の適正な運用の確保に対して懸念があるとの指摘がある。

---

<sup>7</sup> 審査請求の諮問機関であり、名称は問わない。地方公共団体では「審議会」の名称を用いている例がある。

<sup>8</sup> 国の非識別加工情報と同様の規定を整備した地方公共団体は、11団体（都道府県2団体及び市区町村9団体）にとどまっている。（「令和元年度地方自治情報管理概要」総務省）

4. 以上を考慮し、地方公共団体についても、非識別加工情報（一元化後に「匿名加工情報」に統一）の提供制度について行個法と同等の規定を適用しつつ、経過措置として、当分の間、都道府県及び指定都市について適用することとし、他の地方公共団体は任意で提案募集を実施することができるようにすることが適当である。
5. また、3. で述べたような課題を抱えている地方公共団体において非識別加工情報の提供制度が円滑に実施されるためには、専門的見地からの支援を受けることができるようにする必要があると考えられることから、非識別加工情報について加工基準を定め、制度運用について監視を行う個人情報保護委員会に対し、非識別加工情報に係る事務の実施にあたり必要な支援を求めることができるようにすることが適当である。

#### **（5）条例で定める独自の保護措置**

1. 法律による共通ルールを適用した場合、個人情報保護法制が「個人の権利利益の保護」（個情法第1条、行個法第1条及び独個法第1条）を最重要の目的としていることを踏まえると、共通ルールよりも保護の水準を下げるような規定を条例で定めることは、法律の趣旨に反するものとして認められないものと考えられる。
2. 他方、共通ルールよりも保護の水準を高めるような規定を条例で定めることは、必ずしも否定されるものではないと考えられる。ただし、個人情報保護法制が「個人情報の有用性に配慮」（個情法第1条、行個法第1条及び独個法第1条）することを求めるものであり、共通ルールを設ける趣旨が個人情報保護とデータ流通の両立を図る点にあることを踏まえると、地方公共団体が条例で独自の保護措置を規定できるのは特にそのような措置を講ずる必要がある場合に限ることとするのが適当である。
3. 例えば、地方公共団体がそれぞれの施策に際して保有することが想定される情報で、その取扱いに特に配慮が必要と考えられるものとして「LGBTに関する事項」、「生活保護の受給」、「一定の地域の出身である事実」等が考えられるが、これらは、国の行政機関では保有することが想定されず、行個法・行個令の「要配慮個人情報」には含まれていないものである。また、将来においても、地方公共団体において新たな施策が展開さ



れ、その実施に伴い保有する個人情報、行個法・行個令の「要配慮個人情報」には規定されていないものの、その取扱いには、「要配慮個人情報」と同様に特に配慮が必要な個人情報である場合も想定される。こうした個人情報について、不当な差別、偏見等のおそれが生じ得る情報として、地方公共団体が条例により「要配慮個人情報」に追加できることとすることが適当である。

4. また、現在、多くの地方公共団体は、条例で、個別の個人情報の取扱いの判断に際して、地方自治法第138条第3項に規定する附属機関である審議会等の意見を聴くこととしているが、法制化後は、法律による共通ルールについて国がガイドライン等を示し、地方公共団体はこれに基づきあらかじめ定型的な事例について運用ルールを決めておくことにより、個別の個人情報の取扱いの判断に際して審議会等に意見を聴く必要性は大きく減少するものと考えられる。

他方、条例で、審議会等の役割として、個人情報保護制度の運用についての調査審議やその在り方についての意見具申の役割を規定している例も多く見られるが、このような役割は今後も求められるものであり、今後、審議会等の役割は、上記のような個別の個人情報の取扱いの判断に際して諮問を受けるものから、定型的な事例についての事前の運用ルールの検討も含めた地方公共団体における個人情報保護制度の運用やその在り方についての調査審議に重点が移行していくことになるものと考えられる。

5. 地方公共団体が条例で定める独自の保護措置の規定が法律の範囲内において特に必要なものとして定められたものであることを担保するため、独自の保護措置を条例で規定しようとする地方公共団体は、個人情報保護委員会に対し、その内容を事前に確認し、情報の提供、助言等の必要な支援を求めることができることとすることが適当である。これを受けて、個人情報保護委員会は、必要に応じて、情報の提供、助言等の支援を行うことが適当である。

また、地方公共団体がそのような条例を定めたときは、その旨及びその内容を個人情報保護委員会に届け出ることとするのが適当である<sup>9</sup>。これを受けて、個人情報保護委員会は、必要に応じ、助言等の適切な監督を行うことが適当である。

---

<sup>9</sup> GDPR第85条第3項は、各加盟国は、例外又は特例を定める国内法を採択した場合、欧州委員会に対し、その国内法の条項を通知し、かつ、遅滞なく、その後の改正法又はそれらの条項に影響を与える改正を通知する旨規定しており、参考にすることができる。

さらに、条例の一覧性を高め、関係者の利便性の向上を図る観点から、個人情報保護委員会は、届出を受けた内容を公表することが適当である。

6. なお、死者に関する情報は、現行の個人情報法及び行個法等の定めと同様、「個人情報」には含まれないものと整理されるが、地方公共団体において、別途条例で、死者に関する情報の保護についての規定を設け、必要な保護を図ることは考えられる。

## (6) 施行期日等

1. 新制度を円滑かつ適切に運用するためには、地方公共団体において、条例等の改廃や、事務要領等の整備、職員の研修、制度周知等の準備等を行う必要がある。このため、施行期日は地方公共団体の準備等に要する期間を十分に確保して設定することが適当である。
2. 地方公共団体が新制度の施行の準備等を円滑かつ確実に実施できるよう、国は、地方公共団体の準備等についてガイドラインの作成や条例例の提示等必要な支援を行うことが適当である。