

個人情報保護法改正と地方自治

原 田 大 樹

はじめに

バブル経済崩壊後の1990年代は、経済的には「失われた」と評される時期である。しかし、行政法学の観点から見れば、1990年代から2000年代に続く時期は、大幅な制度改革が広範に展開し、学問的前提が大きく変更された時期である。この「世紀転換期改革」は、大別すると選挙制度改革、行政改革、日本銀行・大蔵省改革、司法制度改革、地方分権改革から構成されていた⁽¹⁾。中でも、行政改革と地方分権改革は、行政法理論に極めて大きな影響を与えた。今世紀最初に初版が出版された行政法学の基本書にもその影響が濃厚に見られる⁽²⁾。

世紀転換期から約20年が経過した今日において、日本社会はさまざまな変化と課題に直面している。その変化の第1は、グローバル化に代表される「脱空間化」である。国境を越えた人・物・情報の移動が活発化し、社会問題が国境を越えることで、グローバルな法律制度や規範が次々に生まれ、制度平準化圧力が国民国家に対して生じる場面は、日常のものとなった⁽³⁾。第2は、ロボット技術や人工知能に代表される「高度情報化」である。情報処理の際にコンピュータを利用する情報化はそれ以前から進行していたものの、機械学習の方式による人工知能の高度化が個人情報の「財」としての価値を大幅に高め⁽⁴⁾、

(1) 待鳥聡史『政治改革再考』（新潮社・2020年）52—66頁。

(2) 大橋洋一『行政法 現代行政過程論』（有斐閣・2001年）18頁。「現代行政法学における行政像としては、分権型国家体制を前提とすべきであり、従来にも増して地方公共団体を重視した理論体系を構築すべきである。かくして、現代行政法関係の登場人物は、参加・監視と制度改革提言に関心をもつ能動的の市民と分権型国家ということになる。」（大橋洋一「新世紀の行政法理論」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣・2008年）326—345（329）頁〔初出2001年〕）。

(3) 具体例として参照、原田大樹「多元的システムにおける行政法学」同『公共制度設計の基礎理論』（弘文堂・2014年）8—48（9—18）頁〔初出2010/2012年〕。

(4) 福岡真之介編『IoT・AIの法律と戦略〔第2版〕』（商事法務・2019年）57頁。

また人間の意思決定を代替する可能性が議論の射程に入ってきたことは、これまでとは質的に異なる。第3は、少子高齢化に代表される社会の「成熟化」である。これも以前から段階的に進行してきた事象であるものの、2000年代中期から日本の人口減少が現実のものとなり、今後予想されている人口減少時代において、経済規模や生産力をいかに維持するかが喫緊の課題となっている⁽⁵⁾。これらに加え、2011年に発生した東日本大震災や、2020年から続く新型コロナウイルスの流行のような、自然起因性の問題への対処も、同時に求められている⁽⁶⁾。

そして、これらの要素はいずれも、世紀転換期改革のひとつであった地方分権改革の理念に対して対抗的な言論を導出している。すなわち、「脱空間化」によって任務の地域性に疑問符がつき、「高度情報化」によって大量のデータを背景とする人工知能による自動的な処理の優位性が語られ、「成熟化」によって地方自治制度の持続可能性に疑念が寄せられ、自然災害への対処の際には地方自治が問題解決を阻害することが非難されている。こうした諸問題が交錯するのが、デジタル化と地方自治をめぐる議論である。2020年に発足した菅内閣の看板政策のひとつであるデジタル化を実現するため、いわゆるデジタル改革関連法が2021年に成立し、デジタル庁の設置や行政手続のデジタル化が進められることとなった。併せて、これまで公共部門と民間部門で別々の法律が存在してきた個人情報保護の分野で、その規律が個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という）に一本化され、個人情報保護委員会が両部門の規制行政機関として位置づけられた。さらに、個人情報保護制度を先導してきた地方公共団体に対しても同法が適用され、独自の条例制定の余地が大幅に狭まることとなった。

情報法は、行政法学の参照領域のひとつであると同時に、行政上の意思決定の基盤を構築するという意味で、行政法総論の対象でもある。行政上の意思決定は、国のみならず地方公共団体でもなされるので、地方自治法の分野からみても、その法制度のあり方は大きな意味を持つ。今般の個人情報保護法の改正は、これまでの個人情報保護条例をどのように改正すべきかという喫緊の課題だけでなく、中長期的な地方自治法・行政法総論のあり方にも大きな影響をもたらすと考えられる。そこで本稿では、個人情報保護法の法的性格を確認したのち（I．個人情報保護法の複合的性格）、今回の個人情報保護法改正がもたらす既存の個人情報保護条例との抵触関係を、法解釈論的な問題関心から検討することと

(5) 原田大樹「人口減少時代における政策実現手法の展開」レファレンス782号（2016年）3－16(7)頁。

(6) 原田大樹「コロナ・人権・民主主義」法律時報93巻4号（2021年）1－3頁。

したい（Ⅱ．個人情報保護法改正と地方自治）。その上で、より広い視点から、デジタル化が地方自治法・行政法総論にもたらしうる影響と、地方自治制度を存続させる理論的な根拠の再定位の作業を展望することとしたい（Ⅲ．デジタル化と地方自治）。

I．個人情報保護法の複合的性格

1. 行政基盤法としての個人情報保護法

行政法学と情報法の接点は、1980年代以降の先進的な地方公共団体の取り組みの中で生じた情報公開制度と個人情報保護制度に由来する。もともと、「情報」という切り口は、それまでの行政法学にとって馴染みがあるものではなかった。自らの権利・自由に対する国家介入からの防御を中心として形成されてきた行政法理論において、請求者の利害と必ずしも密接に結びついていない情報公開制度は、開示請求権の主観的権利としての性格が確立する⁽⁷⁾までの間、異質な構成要素と考えられ得た。これに対して個人情報保護制度は、自己の個人情報の収集・利用・提供をコントロールするためのものとして制度化されたため、情報公開制度のこうした難点を共有していなかった。このように、両者の法的性格は、もともと大きく異なるものと捉え得た。しかし、これらを「行政上の一般的制度」として統合的に理解する見解⁽⁸⁾が支持を集め、情報関連法制は行政手続の基盤を構築する法制度として行政法学に受け入れられてきた⁽⁹⁾。この行政基盤法には、行政手続・情報管理・市民参加・行政監視・政策評価などの法制度が含まれている。

行政法総論の観点から個人情報保護法制を捉えた場合、その法的性格は次の3つにまとめられる。第1は、情報管理に関する基幹的法制度としての性格である。個人情報保護法は、行政上の情報の取得・管理・利用の全般を規律するものであり、もっぱら利用の側面だけを規定している情報公開制度よりも広い射程を有する。ただし、行政上の情

(7) 東京高判1984（昭和59）・12・20行裁例集35巻12号2288頁。

(8) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版〕』（有斐閣・2015年）351－393頁。

(9) 「行政の内的手続」（山本隆司「リスク行政の手続法構造」城山英明＝山本隆司編・融ける境 超える法5『環境と生命』（東京大学出版会・2005年）3－59（4）頁）、あるいは「行政規律法」（中川丈久「行政法の体系における行政行為・行政処分的位置付け」高木光他編・阿部泰隆先生古稀記念『行政法学の未来に向けて』（有斐閣・2012年）59－87（67）頁）の一部と把握する見解もある。

報は必ずしも個人情報だけではないので、個人情報保護法が情報管理の一般法としての性格を持っているとは言えない。個人情報保護法は、公文書管理法や行政調査に関する諸法令とともに、情報管理の基盤を形成していると捉える方が正確である⁽¹⁰⁾。第2は、情報公開制度との補完関係である。個人情報保護法制と情報公開法制の双方が整備されている場合には、情報公開請求は請求者の特性を問わず開示可能な内容を判断するため、本人が自己の個人情報の開示を求めたとしても、個人情報として不開示となる。そこで個人情報の本人開示の局面においては、個人情報保護法に基づく開示請求権が大きな役割を果たすことになる⁽¹¹⁾。さらに、情報公開制度にない個人情報保護制度の特色として、個人情報の訂正請求や利用停止請求が認められている。第3は、行政調査手続の補完的機能である。行政調査に関しては、行政手続法が適用除外となる一方で、行政調査全体を規律するルールの法典化が進んでおらず、個別法の個々の規定や判例・学説がこれを代替している現状にある。個人情報保護法制は、収集目的に着目した情報収集制限を一般的に設定することにより、行政調査に関する最低限度の手続ルールを定めていると見ることができる⁽¹²⁾。

2. 事業規制法としての個人情報保護法

他方で、情報法の観点から行政機関の個人情報保護法制を捉えた場合には、国の機関・地方公共団体・独立行政法人等・地方独立行政法人も「個人情報データベース等を事業の用に供している者」にあたり、個人情報取扱事業者（個人情報保護法2条5項）に含まれる。これまでは、これらの公共部門の主体を個人情報取扱事業者から除外する規定を置くことで、民間事業者向けの個人情報保護法と、公共部門向けの個人情報保護法制（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」という）・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・地方公共団体の条例）を分立させるセグメント方式が維持されてきた⁽¹³⁾。デジタル改革関連法による改正によってこの規定が削除され、これら公共部門の主体も個人情報取扱事業者として、個人情報保護法が定める規制に服することが明確化された。

(10) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論〔第7版〕』（有斐閣・2020年）157-238頁。

(11) 最三小判2001（平成13）・12・18民集55巻7号1603頁。

(12) 大橋洋一『行政法Ⅰ現代行政過程論〔第4版〕』（有斐閣・2019年）367頁。

(13) 「個人情報保護に係る3つの一般法が制定されたのには合理的理由があるのであり、その点を見無視して、単に一本化したほうがわかりやすいという理由で、安易に内容を一元化することは弊害が大きい」（宇賀克也「セグメント方式の根拠」論究ジュリスト34号（2020年）1頁）。

個人情報保護法制の保護法益であるプライバシーは、主として民間主体による侵害が念頭に置かれてきた不法行為プライバシーと、主として公共部門に対する自己決定権としてのプライバシーが従来から併存していた⁽¹⁴⁾。また、情報を収集・管理・利用するのは必ずしも公共部門固有のものではなく、作用面に着目すれば民間部門との差異は大きくない。現に、2003年に個人情報保護法や行政機関個人情報保護法が立法された際には、行政機関と民間向けの実体的ルールに類似性があり、行政機関向けのルールには個人情報保護を強化する内容が含まれる（例えば個人情報の定義における「容易」照合性の欠如）に過ぎなかった⁽¹⁵⁾。2003年の段階で保護の側面が重視されていた個人情報保護法制は、その後、情報の「財」としての側面に関心が集まるにつれて、流通促進や利用に重点が置かれるようになった。2013年に制定された行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以下「番号法」という）では、本人の同意ではなく法律の規定に基づく他目的利用が規定され⁽¹⁶⁾、プライバシー保護の観点から独立の規制機関としての特定個人情報保護委員会が設置された。2015年の個人情報保護法改正では、匿名加工情報（ビッグデータ）に関する規定が追加され、また特定個人情報保護委員会が個人情報保護委員会に改組されて民間部門の規制権限が統合された⁽¹⁷⁾。こうした変化の一部は、EUの一般データ保護規則に基づく充分性認定を睨んだものであり、この改正の際には個人情報保護法に域外適用規定が加えられた。個人情報の国境を超えた流通を確保するこのような方向性は、2020年の個人情報保護法改正でさらに強化されており、そこでは仮名加工情報に関する規定や、EU充分性認定の条件を整える規定が加えられた⁽¹⁸⁾。

3. 個人情報保護法改正の立法事実

デジタル改革関連法に含まれていたデジタル社会の形成を図るための関係法律の整備

(14) プライバシー概念の理論的把握の変遷につき参照、音無知展『プライバシー権の再構成』（有斐閣・2021年）7—47頁。

(15) 藤原静雄『逐条個人情報保護法』（弘文堂・2003年）14—15頁。

(16) 宇賀克也他『施行令完全対応 自治体職員のための番号法解説【制度編】』（第一法規・2014年）114頁。

(17) 原田大樹「ビッグデータ・オープンデータと行政法学」法学教室432号（2016年）39—45頁。

(18) 域外適用の問題につき参照、宇賀克也「グローバル化と個人情報保護」宇賀克也＝交告尚史編・小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』（有斐閣・2016年）127—149（139—148）頁。

に関する法律（以下「整備法」という）による2021年の個人情報保護法の改正も、この潮流に位置づけられる。この改正では、データ流通の便宜確保の観点から、セグメント方式が廃止されて公共部門・民間部門の個人情報保護法制が統一されるとともに、条例による規律も共通化されることとなった。そこで、こうした改正の立法事実として、どのような要素が重視されたのかを確認する⁽¹⁹⁾。

まず、国・地方間の制度平準化に関しては、情報システムの共通化・標準化を進めるための基盤整備が意識されていた。併せて、広域連合・一部事務組合のように、個人情報保護に関する条例を制定していない地方公共団体を想定して、情報保護水準の引き上げも企図されていた。次に、官民間の制度平準化に関しては、オープンデータの推進が意識されていた⁽²⁰⁾。さらに、越境移転に関しては、EUの十分性認定の基盤整備も考慮されており、公共部門に対する十分性認定が得られていないことが問題視されていた⁽²¹⁾。

こうした立法事実が、今回の改正を正当化するのに十分な根拠と言えるかどうかは、後に個別の改正内容を検証する際に検討することとして、ここでは一般的な評価のみを示すこととしたい。まず、国・地方間に関しては、個人情報保護水準の引き上げと引き下げの双方向の論拠が混在していた。個人情報保護法制の分立の弊害を印象づけた「個人情報保護法制2000個問題」⁽²²⁾は、後者に力点を置きつつも、前者の問題も主張しており、問題の所在を見えにくくした。次に、官民間に関しては、公共部門が持っているデータを福利向上のために民間に開放するオープンデータと、人工知能の自動学習の素

(19) 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）5頁。立法過程における国と地方との意見交換の状況につき参照、松田健司＝高荒菜花「地方公共団体の個人情報保護制度の見直しについて」地方自治885号（2021年）55－85（56－66）頁。

(20) これまでの法整備の状況につき参照、宇賀克也「次世代医療基盤法」ジュリスト1522号（2018年）88－93（90）頁、同「公的部門における個人情報の保護と利用」ジュリスト1534号（2019年）20－25頁。

(21) 宍戸常寿「地方行政のデジタル化と個人情報保護」地方自治876号（2020年）2－19（10－12）頁、寺田麻佑「EUと日本における個人情報保護法制の比較と課題」比較法研究81号（2020年）168－182（178）頁、長島寛人「デジタル改革関連法に関する解説（2）」NBL1200号（2021年）87－91（89）頁。

(22) 上原哲太郎他「個人情報保護法2000個問題は解消可能か？」情報ネットワーク・ローレビュー14号（2015年）73－106頁、鈴木正朝「番号法制定と個人情報保護法改正」論究ジュリスト18号（2016年）45－53（51）頁。横山均他「個人情報保護法制 令和3年改正のその先に向けて」情報法制研究9号（2021年）105－118（113）頁〔鈴木正朝発言〕は、病院の個人情報の取扱いと大学の学術研究の適用除外問題が今般の改正の背景にあったと指摘する。

材として経済的価値が高まるビッグデータの区別が法制度面でも縮小した点をどう考えるべきかが問題となる。さらに、越境移転に関しては、EUの十分性認定を公共部門が受けることのメリットが立法過程で十分に検証されないまま、地方自治の本旨と抵触する可能性がある法制度の統一や規制監督機関の一元化が果たされたことが果たして「日本における個人情報保護法制の歴史上画期的」⁽²³⁾なのかが問題となるだろう。

Ⅱ．個人情報保護法改正と地方自治

1. 個人情報の定義

現在の個人情報保護法2条1項は、モザイク・アプローチにおいて、「他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む」（傍点引用者）と規定しているのに対して、現在の行政機関個人情報保護法2条2項1号は、「他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む」と定めている。このように、他の情報との照合によって個人の識別可能性が認められる情報に関して、行政機関個人情報保護法では「容易」の要件を除外しており、その分、個人情報として保護される領域が少なくとも観念上広いことになる。これは、先行して法制化された情報公開法が、モザイク・アプローチにおいて同様の考え方を採用していたことに由来する。そして、2015年の個人情報保護法改正の際に、いわゆるビッグデータに対応する規定として「匿名加工情報」の概念が定められた際に、個人情報保護法では匿名加工情報に「容易」照合性がないからこれを個人情報に含めなかった⁽²⁴⁾のに対して、同時期に改正された行政機関個人情報保護法がオープンデータに対応する規定として定めた「行政機関非識別加工情報」では、照合によって個人が特定できる可能性が残るとして、これを個人情報の類型に含めていた。今般のデジタル改革関連法による改正で、行政機関個人情報保護法の個人情報の定義が民間部門の個人情報保護法のものと同様化され、モザイク・アプローチにおいて「容易」照合性を要求する扱いとなった。そこで、匿名加工情報と区別される行政機関非識別加

(23) 堀部政男「日EU間の十分性相互認定と地球規模の自由な個人データ流通論」情報通信政策研究4巻2号（2020年）1-23(22)頁。

(24) 宇賀克也「個人情報・匿名加工情報・個人情報取扱事業者」ジュリスト1489号（2016年）36-41(40)頁。

工情報の概念は不要となり、行政機関においても匿名加工情報に一本化されるとともに、照合禁止義務が定められた⁽²⁵⁾。

改正法の立案の際には、「容易」照合性を行政機関にも適用するとしても、それにともなって保護水準が変動することが具体的に判明しているのは匿名加工情報の部分だけであり、その点についても、従来は行政機関に義務付けられていなかった照合禁止義務を課すことで、改正前と同水準の保護が達成できるとされていた⁽²⁶⁾。もっとも、「容易」照合性に変更することに伴う保護水準低下の可能性が観念的には存在することは、否定されていない。地方公共団体の場合にはとりわけ、国の行政機関が収集・管理・利用しない個人の機微に関わる情報が多くあることが予想されることから、改正個人情報保護法の存在を前提とする条例において、それ以前の条例が実現していた保護水準の低下を避ける規律を設けることが考えられる。

第1は、改正法が明示的に許容している情報公開条例との平仄を確保するための個人情報情報の定義の規律を利用し、情報公開条例が「容易」照合性要件でないことを理由に、個人情報保護条例でも照合性要件を維持する方法である。近畿圏を中心に存在するプライバシー型の個人情報情報の定義を持つ個人情報保護条例（例：京都府個人情報保護条例2条1号ア括弧書）についても、同様の考え方で現在の照合性要件を維持することが考えられる。

第2は、改正法が明示的に許容している条例要配慮個人情報の種類を用いて、照合性要件を維持すべき情報を特定し、それに関する収集・管理・利用制限の規定を置くことである。ただし、この方法には、難点もある。改正法は条例で要配慮個人情報の種類を定めることを明示的に授權しているものの、この種類に対する特別な取扱いは個人情報ファイル簿への記載（個人情報保護法（整備法51条による改正後）75条4項）のみが予

(25) 行政機関のオープンデータに関する規律は、この点以外はこれまでの内容をほぼ踏襲している。ただし、公益開示に該当する場合に第三者の意見書提出の機会を保障する規定（現行の行政機関個人情報保護法44条の8）は削除される。その理由は、形式的な基準に基づいて定型的に加工する匿名加工情報（行政機関非識別加工情報）について、これを構成する個々の保有個人情報に関する第三者の意見聴取を個々に行うことは、制度の本来の趣旨に合わないからとされる（個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲註(19)25頁）。その当否はひとまず措くとしても、この変更によっても、ビッグデータとオープンデータの差異はかなり縮小されることになると考えられる。

(26) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲註(19)21頁。

定されており、収集・管理・利用制限は法律には存在しない⁽²⁷⁾。しかし、要配慮個人情報の特徴から考えて、個人情報ファイル簿への記載だけでは十分でない場面は容易に想定できるから、条例によってこの類型の創設を認めている改正法（同法60条5項）の規定は、個人情報の保護水準を従前に比して低下させないとする趣旨から考えて、その収集・利用・提供制限を具体的に条例で設定することも認めていると解するべきである。

なお、議会を実施機関とする個人情報、死者の個人情報、法人の個人情報に関しては、いずれも改正法で規定が置かれていない。これらは個人情報保護法の規律対象外なので、規律の必要があるとそれぞれの地方公共団体が判断すれば、（自主）条例で個人情報と同様の取扱いを定めることに問題はないと考えられる⁽²⁸⁾。

2. 収集・利用・提供制限

個人情報保護法は、利用目的に対応した収集・管理・利用しか許容しないという基本的な考え方を有している。そのため、情報の取得時に利用目的を明示する必要があり、また利用目的とは異なる利用がなされようとしている場合には利用停止請求権が認められる。こうした利用目的による制約を緩和するのが、同意と法令である。そして、本人の同意がなくても情報の利用の範囲を拡張できる「法令」には、情報の利用や結合を促進する利便性の観点からは大きな意味がある。ここで問題となるのは、その「法令」に条例が含まれるかという点である。整備法51条による改正後の個人情報保護法は61条1項括弧書きで「法令（条例を含む。……第69条第2項第2号及び第3号……において同じ。）」と定め、目的外利用を制限する一般ルールである69条1項の「法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」には61条1項括弧書の読替えが明示的に除外されている⁽²⁹⁾。しかし、69条2項の利用目的以外の内部利用・他の行政機関等への提供を定める条項のうち「法令の定める所掌事務」（2号）・「法令の定める事務又は業務」（3号）では読替えが及んで

(27) 巽智彦「令和3年個人情報保護法改正と地方公共団体」地方自治885号（2021年）2—34(10)頁。

(28) 個人情報保護委員会「公的部門（国の行政機関等・地方公共団体等）における個人情報保護の規律の考え方」（2021年）8頁は、これとは異なる見解のようにみえる。しかし、個人情報保護法が規律対象とする「個人情報」とは異なる見地から、異なる趣旨・目的を持って、個人情報の周縁部にある情報を条例の規律対象とすることを、改正後の個人情報保護法が一律に排除していると考えるに足りる条文上の根拠はないように思われる。

(29) 巽・前掲註(27)12頁。

いる。そこで、条例によって直接的に情報の提供を義務付けたり、情報提供の根拠規定を置いたりすることはできないものの、個人情報を利用する相当な理由がある場合に、条例が定める事務の遂行のために目的外使用制限を解除できると考えるべきである⁽³⁰⁾。

今般の改正で、地方公共団体の条例による過剰な規制の例として位置づけられていたのが、オンライン結合制限である。例えば、京都市個人情報保護条例11条は「実施機関は、当該実施機関以外のものとの間において、個人情報を提供し、又は個人情報の提供を受けるため、通信回線その他の方法により電子計算機を結合してはならない。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。」としている。公共部門におけるクラウドでのデータ管理を将来的に進めていく場合には⁽³¹⁾、このオンライン結合制限が促進の阻害要因となることが考えられる。そこで、改正法では安全管理措置で情報セキュリティの確保が可能であるとして、この種の規定を認めない方向が示されている⁽³²⁾。

しかし、在宅勤務をめぐる総務省の情報セキュリティガイドラインの改定⁽³³⁾にも現れているように、セキュリティを強化すれば利便性は下がることからすると、安全確保措置だけに頼ってデータ漏洩や不正結合を完全に防ぐことは難しいかも知れない。そこで、個人情報保護の水準を従前に比して低下させないために、オンライン結合制限を条例上の一般ルールとして維持した上で、オンライン結合が特に必要な分野について、法令の規定を俟ってその禁止を解除する方法（例：京都市個人情報保護条例11条1号）がありうる。あるいは、一般的には条例でのオンライン結合制限を設定せず、条例要配慮個人情報に限定してオンライン結合制限を維持することも、地方公共団体がとりうる選択肢のひとつと思われる。また、法令の規定がない場合でも、結合の態様が個人情報保護の観点から問題を生じさせないとすれば、地方公共団体に設置された個人情報保護審

(30) 他方で、（条例ではなく）国の法令による目的外利用・提供の幅が広くなりすぎるおそれを指摘する見解として参照、犬塚克「一自治体の現場から見た改正個人情報保護法の課題」自治実務セミナー711号（2021年）15-21(17)頁。

(31) デジタル化・クラウド化と公文書管理の課題につき参照、宇賀克也「行政文書の電子的管理」行政法研究40号（2021年）3-40(40)頁。

(32) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲註(19)37頁、個人情報保護委員会・前掲註(28)8頁。

(33) 総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン（令和2年12月版）」（2020年）iii-32頁以下、「DXとセキュリティ対策は表裏一体」事業構想103号（2021年）80-81頁、「全てがオンラインで完結する町役場へ」事業構想103号（2021年）82-83(83)頁。

議会等への諮問を経て、オンライン結合制限を解除する方法（例：京都市個人情報保護条例11条2号）もあり得る。デジタル改革関連法に基づく今回の改正では、個人情報保護委員会への権限の一元化が志向され、地方公共団体の審議会への諮問は重要な場面に限定されるべきとの見解が示されている。ただ、このような立場に立っても、オンライン結合制限の緩和は、個人情報保護にとって「重要な場面」であると思われる⁽³⁴⁾。

3. 個人情報保護委員会による関与

デジタル改革関連法による個人情報保護法改正では、国の行政機関等に対して個人情報保護委員会が広範な監視権を持つこととなり、地方公共団体に対しても同様の監視権が認められた。地方公共団体が「固有の資格」（行政手続法4条1項）に立たず、一般私人と同様の活動を行う場合、例えば地方公共団体が「事業者」（独占禁止法2条1項）に該当する活動を行う場合には、規制権限を有する公正取引委員会が権限の行使を行うことが当然に認められる⁽³⁵⁾。これに対して、個人情報保護委員会の場合には、相手方の活動の属性に着目するのではなく、主体の属性（＝行政機関としての性格）に応じて、行政機関等の監視権を別途規定する方式をとっている⁽³⁶⁾。具体的には、資料提出要求、実地調査、指導・助言、勧告、措置報告要求（〔整備法50条による改正後〕153～156条、〔整備法51条による改正後〕156～160条）であり、「行政機関の長等」に地方公共団体の機関を追加（〔整備法51条による改正後〕63条）することで、地方公共団体の機関に対しても監視権を及ぼしている。さらに、地方公共団体に対する規定を雑則に新設しており（〔整備法51条による改正後〕166～167条）、具体的には地方公共団体による個人情報保護委員会に対する情報提供の求め、条例を定めたときの委員会への届出を定めている。

個人情報保護委員会が地方公共団体（の機関）に対して有する関与の権限はこれだけであり、地方公共団体に法的拘束力を生じさせる形態が含まれていないから、個人情報保護委員会からの関与に不服がある地方公共団体は、単にこれを無視すればよいだけのように見える。これに対して、立案担当者の見解によれば、地方自治法245条の5が定

(34) 同旨、犬塚・前掲註(29)19頁。

(35) 白石志忠『独占禁止法〔第3版〕』（有斐閣・2016年）150頁。地方公共団体の事業者性を認めた著名な最高裁判決として、最一小判1989（平成元）・12・14民集43巻12号2078頁〔都立芝浦屠場事件〕がある。

(36) 石井夏生利「個人情報保護委員会による公的部門の監督」ジュリスト1561号（2021年）46～51(49)頁。

める是正の要求による関与が可能とされる⁽³⁷⁾。この類型は、「当該地方公共団体の行財政の運営が混乱し、停滞して、著しい支障が生じているような例外的な場合」に「国等が何らかの形で関与し、適正な行財政運営を維持するための実効性のある措置を講ずることが必要」であるとしてなされるものであって、「是正又は改善の具体的措置の内容については地方公共団体の裁量による」⁽³⁸⁾。そして、改善措置をとる法的拘束力が地方公共団体側に生じるため、最終的には国地方係争処理委員会・裁判所がその適法性を判断することになる。もっとも、地方自治法が定める関与の形態としての是正の要求は、「各大臣は、その担任する事務に関し」「都道府県の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき」（同条1項）に、個人情報保護委員会ではなく内閣総理大臣が都道府県知事に対して是正の要求をすることができることと、「各大臣は、その担任する事務に関し」「市町村の次の各号に掲げる事務（＝市町村長その他の市町村の執行機関の担任する事務）の処理が法令の規定に違反していると認めるとき」（同条2項）に、内閣総理大臣が知事に対して是正の要求を行うように指示できることを定めているから、個人情報保護委員会が直接的に地方公共団体の機関に対して関与できるわけではない⁽³⁹⁾。また、地方分権改革の際の衆参両院の附帯決議により、自治事務における是正の要求の運用は限定的になされることが要請されている⁽⁴⁰⁾。さらに、個人情報保護委員会は講学上の行政委員会に該当し、職権行使の独立性が保障されている（個人情報保護法〔整備法51条による改正後〕130条）。そうすると、自らの事務遂行について所轄の大臣である内閣総理大臣に関与を求めるのは、独立した政策判断・実施を犠牲にしても是正が必要と考えられる極めて例外的な場合に限られるのではないかと思われる。

他方で、個人情報保護法が定める関与の類型、例えば勧告や措置報告要求を用いても、個人情報保護委員会が地方公共団体の個人情報保護のあり方に影響を与えることは十分

(37) 個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース・前掲註(19)41頁。

(38) 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第9版〕』（学陽書房・2017年）1152—1153頁。

(39) 巽・前掲註(27)32頁註55, 33頁註57。

(40) 「自治事務に対する是正の要求の発動に当たっては、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮すること」（第145回国会衆議院行政改革に関する特別委員会第14号・平成11年6月10日）、「自治事務に対する是正の要求については、地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮し、当該事務の処理が明らかに公益を侵害しており、かつ、地方公共団体が自らこれを是正せず、その結果、当該地方公共団体の運営が混乱・停滞し、著しい支障が生じている場合など、限定的・抑制的にこれを発動すること」（第145回国会参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会第11号・平成11年7月8日）。

に可能である。そこで問題となるのが、関与の時期や形態である⁽⁴¹⁾。改正個人情報保護法は、行政不服審査においてこれまで用いられてきた地方公共団体の諮問機関（個人情報保護審査会等）に対して諮問を行う方式を存続させた。しかし他方で、開示請求等に係る個別的な事案について個人情報保護委員会が関与する可能性も認められている。確かに、（内閣総理大臣を通じて行われる）是正の要求を除く関与形態は、地方公共団体に法的拘束力を生じさせるものではないから、関与されたとしても地方公共団体がそれを無視することは可能ではある。しかし、たとえ勧告等の形式であっても、地方公共団体の個人情報保護審査会と異なる見解を個人情報保護委員会が示すことになると、行政不服審査において諮問機関としての審査会へ諮問する手続を存置した意味が失われる恐れがある。そこで、少なくともインカメラ審理を行わないままに、個人情報保護委員会が地方公共団体の個人情報保護審査会等の判断を置き換えるような関与を行うべきではないと考えられる。紛争解決に係る関与は、ガイドラインの提示のような一般的な形式にとどまるべきと思われる。

我が国の個人情報保護法制は、民間では各政策分野を所管する大臣が、公共部門では情報を収集・管理・利用する実施機関の長がそれぞれに権限を有する極めて分散的な体制から出発した。そして、EUの十分性認定を獲得できるように、独立した第三者機関による一元的な監督が志向され、2015年の個人情報保護法改正で、民間に対する規制権限が個人情報保護委員会に一本化された。さらに、同様の理由で、今般の改正では行政機関に対する監視権が個人情報保護委員会に与えられ、それが地方公共団体の機関へも及ぶこととなった⁽⁴²⁾。しかし、こうした規制権限の一元化・包括化は、規制対象者の多様性を増大させる結果となるから、逆に、分野に応じた権限行使の態様の細分化を要請するものと考えられる。改正後の個人情報保護法は、表現の自由・学問の自由・信教

(41) 村上裕章「個人情報保護法改正と情報公開制度」ジュリスト1561号（2021年）58-62(62)頁。

(42) EUにおいても、一般データ保護規則が適用されるのは民間部門であり、EUの公的機関については行政機関個人データ保護規則No.45/2001が、また加盟国の公共部門ではそれぞれの国内法が適用されており、ドイツでは、連邦データ保護法や各州のデータ保護法がある（夏井高人「EUの行政機関に適用される個人データ保護規則における基本概念」法律論叢（明治大学）89巻2＝3号（2017年）181-245（202）頁、大西楠・テア「ドイツにおける個人情報保護法制の構築」比較法研究81号（2020年）183-189（186）頁）。他方で、連邦データ保護法・各州データ保護法の規定の多くは一般データ保護規則の規定に準拠しており、また、市町村に関しては、各州データ保護法に必要な規定が置かれている。もっとも、ドイツの市町村と日本の地方公共団体とを比較すると、その作用領域にはかなりの差異があるから、州法で自治体の個人情報保護制度を規律するドイツ法のあり方を直ちに日本法にも応用すべきとは考えられない。

の自由・政治活動の自由に対する配慮を明示し、（EUの十分性認定獲得の可能性を考慮して）適用除外ではなく権限の不行使という形で調整を行っている（〔整備法50条による改正後〕146条）。これらの基本権保障の局面と統治機構の一部を構成する地方公共団体とは同一平面では論じ得ないものの、「自治」の要素に注目すれば、権限の一元化・包括化の帰結としての地方自治に対する介入抑制原理も導出できるのではないかと思われる。

Ⅲ. デジタル化と地方自治

1. 地域における事務の存続可能性

デジタル改革関連法による個人情報保護法の改正は、地方公共団体が先行して制度化がなされ、また行政上の決定の基盤を構築している制度について、条例による規律可能性の縮減と、国家行政機関による一般的な監視権限が導入された、稀有な例である。これまでも、地方レベルで先行した政策が国の法律に取り入れられることは少なからず存在した。例えば、福祉八法改正によって高齢者在宅福祉サービスが法定のサービスとして位置づけられた際には、国が財政的に地方公共団体を支えるという点で、地方側にもメリットがあった⁽⁴³⁾。また、空家対策特別措置法の立法では、地方公共団体側の規制根拠の明確化、あるいは法令との抵触の回避が果たされる意味があった⁽⁴⁴⁾。これに対して、個人情報保護制度の一元化は、情報管理という自律的システムに対する介入だけが存在し、法律による規律への変更に伴う地方公共団体側の明確な利点が存在しない。しかも、行政上の決定過程それ自体を規律する点で、地方自治の中核領域への介入の程度が高く、地方自治の本旨との緊張関係を調整することが非常に難しい。

そこで示されているひとつの考え方は、「共通ルール化」⁽⁴⁵⁾という見方である。個人情報保護制度は、情報公開制度とともに、条例による制度形成と立法（行政機関個人情報保護法・情報公開法）との間に、もともと高い類似性があった。また、一部事務組

(43) 神田裕二「老人福祉法等の一部改正」ジュリスト963号（1990年）115-117（117）頁。

(44) 北村喜宣「空家等対策の推進に関する特別措置法」法学教室419号（2015年）55-64（57）頁。

(45) 高橋滋他「座談会 個人情報保護法の改正」ジュリスト1561号（2021年）14-33（27）頁〔小川康則発言〕。ルール統一の必要性を強調する見解として参照、板垣勝彦「地方公共団体における個人情報保護の仕組みのあり方と国の関係」ジュリスト1561号（2021年）52-57（57）頁。

合・広域連合といった特別地方公共団体を除くと、ほとんどすべての地方公共団体が条例を制定しており、その保護水準は実質的に見て大差がなかった⁽⁴⁶⁾。この意味で「2000個問題」は、実際に存在する以上の（しかも正当化可能な）「差異」の存在を印象づけるマジックワードであった⁽⁴⁷⁾。他方で、人口減少の中で各地方公共団体がルールを維持するコストを無視することはできなくなっており⁽⁴⁸⁾、実質的に差がなくなったルールを実体面で全国的に共通化するという意味での改正がなされたと考える余地はある。仮にそのような捉え方をする場合には、改正個人情報保護法には特に「標準法」「枠組法」としての性格付け⁽⁴⁹⁾が与えられるべきであり、一般的な自治事務以上に条例制定の余地が広範に認められるべきと思われる。また、今後のルール形成においては、今回の改正のような「実体的な共通ルール化」はもはや機能せず、国と地方の代表者による協議・調整の組織や手続を設定する「手続的な共通ルール化」がなされなければならない。さらに、ルール維持コストをこのような方法で縮減できる分野は限られていることからすれば、国が地方公共団体の法務部門を（広い意味で）支援するしくみも検討されるべきだろう。

もっとも、デジタル化の進展は、実体的なルールの共通化が可能な領域をこれまでより拡張させる可能性がある。機械学習によって人工知能が判断できる分野が拡張すれば、

(46) 佐脇紀代志「個人情報保護法制『一元化』の意味」自治実務セミナー711号（2021年）8—14(12)頁。

(47) 宇賀克也「個人情報保護法制の一元化」行政法研究39号（2021年）3—40(37)頁は、この言葉が「個人情報保護法制の分立が、直ちに悪であるという印象付けとして作用し、セグメント方式と分権型個人情報保護法制の持つ意義ないしメリットから目を背けさせる副作用を持ってしまった」と指摘する。また、藤原静雄「個人情報保護法制の一元化」自治実務セミナー711号（2021年）2—7(6)頁は、「利活用を推進すべしとの立場からの分かりやすいキャッチコピーであり、政治主導の決着に誘導するという役割を演じた」とする。

(48) 長谷川幸一「個人情報保護法制2,000個問題の意義と分析」現代社会文化研究（新潟大学）65号（2017年）105—121（113）頁。佐脇・前掲註(46)11頁は、近時の行政機関個人情報保護法の改正が個人情報保護法改正の後追いになっており、一本化によってアップデートの時期のずれが回避されるメリットを指摘する。

(49) 北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論」同『分権改革と条例』（弘文堂・2004年）50—87頁〔初出2000年〕、櫻井敬子「自治事務に対する法令の制約について」自治研究77巻5号（2001年）62—76頁、斎藤誠「条例制定権の限界」同『現代地方自治の法的基層』（有斐閣・2012年）286—298頁〔初出2004年〕。

投入されるデータ量に決定の質が左右されるようになるかも知れない⁽⁵⁰⁾。また、事務の地域性がデータに十分に反映できなくなるかも知れない。そうなると、事務と地域の結び付きよりも事務遂行の量が、決定の質にとって最重要の要素となり、事務と地域との関連性が希薄になるおそれがある⁽⁵¹⁾。世紀転換期改革における地方分権改革の際に、地方自治法は「地域における事務」（地方自治法2条2項）という概念を導入した。その時点では、地方公共団体が現に処理するあらゆる事務が想定されており、この概念に特段の法的な意義はなかったのかも知れない。しかし、ドイツにおける地方自治法理論に倣って、この概念を事務の地域性に着目した法概念として彫琢する可能性はあると思われる⁽⁵²⁾。従来もなされてきた「認知的先導性」⁽⁵³⁾に基づく地方自治の正当化を、デジタル時代においてどのように維持するかという点が問われているのである。

2. 住民自治 — 狭域自治・多段階自治の可能性

戦後の地方自治制度改革は、戦前の給付行政中心の活動から、地方公共団体を国と並ぶ統治機構の構成要素としたうえで、これに警察事務を含む権力的な事務を配分することを内容とした。さらに、世紀転換期改革を経て、日本の地方公共団体が担っている事務は、他の先進国と比べてもかなり広範なものとなった。このことは、地方公共団体がなし得る作用を拡張させる一方で、基本権類似の構成で国家の介入からの防御を構想する前提を弱めることにもなった。そこで、デジタル時代において事務の地域性を再定位する際には、統治機構としての性格を弱め、個人の自己決定の延長線上に位置づけうるような自治形態としての狭域自治を制度化することが考えられる⁽⁵⁴⁾。グローバル化の進行に対して抵抗を示す反グローバリズムの背景には、生活空間を必要とする物理的存

(50) ナッジの法的統制の問題につき参照、山本隆司「情報秩序としての行政過程の法問題（下）」法律時報93巻9号（2021年）126-133（132）頁。「侵害」概念につき参照、土井翼「行政機関による公表に関する法的規律の批判的再検討」一橋法学（一橋大学）19巻2号（2020年）575-644（584）頁、仲野武志「行政上の公表の立法例（6）」自治研究97巻1号（2021年）59-77（72）頁。

(51) 本多滝夫「自治体のデジタル化と地方自治」住民と自治697号（2021年）15-18（18）頁。

(52) そのような試みとして参照、太田匡彦「区域・住民・事務」地方自治807号（2015年）2-29頁。

(53) 角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ 諸相と動態』（東京大学出版会・2001年）321-350（330）頁。

(54) 原田大樹「地域自治の法制度設計」地方自治848号（2018年）2-32頁、同「デジタル時代の地方自治の法的課題」地方自治884号（2021年）2-26（8）頁。

在としての人間という要素があるように思われる。その人間の自己決定を、同一の地域に居住する人的集団レベルにまで拡張する住民自治を中軸に分権理論を再構築し、事務の地域性や事務処理能力の必要性に応じた多段階の事務配分を構想することが考えられる。基礎的地方公共団体としての市町村は、事務の総合性（地域における事務を統合する主体）を維持し、こうした多段階の事務配分を調整する役割を担うべきである。市町村の行政能力が不十分である場合には、事務の水平補完・垂直補完による事務実施が考えられる⁽⁵⁵⁾。

3. 団体自治 — 法的紛争解決の重要性

世紀転換期の地方分権改革の大きな成果は団体自治の充実であり、具体的には機関委任事務の廃止や関与の透明化を挙げることができる。他方で、分権改革に前後して、国と地方を調整していたさまざまなパイプが機能不全になってきたことが指摘されている⁽⁵⁶⁾。この結果として、国と地方の利害対立が顕在化する局面が増加し、法的な紛争解決も志向されるようになってきている。

デジタル化が現在よりも進展した場合には、個別の案件処理よりも内容のプログラミング段階（場合によっては意思決定方式の決定時）で政策の方向性が決定的になる可能性が高くなる⁽⁵⁷⁾。今回のデジタル改革関連法で立法化された標準化法では、システム標準化と実体的プログラムを区別しているように見えるものの、このような二元的モデルが将来にわたって維持されうかはなお不透明である。そこで、国の利害と地方の利害を政策形成の早期段階で調整できる組織・手続の整備が必要であると思われる。そして、その手続に違反した場合には、明確な法的救済ルートを設定することで、法的な紛争解決が図られる領域を拡張させるべきである。そのような紛争解決事例が蓄積されることで、政策分野の特色を踏まえた関与の限界付け法理が形成されることが期待されるし、理論の側もそのような法理を発展させる努力が必要であろう。

(55) 原田大樹「地方自治制度の持続可能性」法政研究（九州大学）87巻3号（2020年）883—914（906）頁。

(56) 待鳥・前掲註（1）259—261頁。

(57) 原田大樹「情報技術の展開と行政法（下）」法律時報92巻10号（2020年）124—129（126）頁。

おわりに

個人情報保護法は、情報法の一領域としてだけでなく、行政決定の基盤を構築する法制度という意味で行政法総論の一部を構成しており、地方公共団体における意思決定に関しては地方自治法の問題としても位置づけられる。今般の個人情報保護法改正は、こうしたこの分野の特性のうち、情報法の論理だけが突出して扱われ、行政基盤法としての性格⁽⁵⁸⁾や、地方自治の保障の中核領域を構成する性格が十分考慮されなかった可能性がある⁽⁵⁹⁾。本稿では、解釈学の常道に従い、こうした要素を改正法の解釈論の中で（憲法適合的解釈の観点から）読み込む可能性を追求した。もっとも、解釈論では対応ができない場合には、行政基盤法・地方自治法の要請を強く反映させる立法論を提示する必要があると思われる。

（はらだ ひろき 京都大学大学院法学研究科教授）

キーワード：個人情報保護法／条例／デジタル化／地方自治の本旨

(58) 山本隆司「行政手続のデジタル化の諸文脈」ジュリスト1556号（2021年）14-18(14)頁。

(59) 藤原静雄「個人情報保護法改正とデジタル改革関連法」法学教室493号（2021年）61-67(67)頁は、「個人情報の経済的価値、利用価値が著しく高まっているあるいは個人情報の活用が社会の革新に貢献し得るという事実は否定できないとしても、同時に、個人情報保護法制は民主政を守り、基本的な人権の保護を目的とするものであることに常に留意しつつ、保護と利用のバランスをとっていく視点を忘れてはならないであろう」と指摘する。