

地方自治体における個人情報保護の実務上の課題

上拂 耕生

1. はじめに
2. 個人情報保護制度とは
3. 対象機関の範囲
 - (1) 議員に対する個人情報の守秘義務
 - (2) 出資法人と個人情報保護
 - (3) 指定管理者と個人情報保護
4. 子どもの個人情報の収集
5. 目的外の利用・提供について
 - (1) 目的外利用・提供禁止の原則
 - (2) 条例上の例外規定
 - (3) 警察等からの照会
 - (4) 児童虐待等に関する情報の関係機関での共有
 - (5) 災害時要援護者情報ないし民生委員等へ情報の提供
6. 代理請求
7. 死者に関する個人情報の開示請求
8. 住民票等の交付請求に係る開示請求

1. はじめに

平成17年4月、個人情報保護法など個人情報保護関連5法¹が全面施行された。この法律が必要とされた背景には、現代の高度情報通信社会において、個人のプライバシーの侵害を予防する必要性が増してきたことにある。すなわち、

経済・社会の情報化の進展にともない、個人情報を利用したさまざまなサービスが提供され、国民の生活は大変便利なものになったが、その反面、個人情報が誤った取扱いをされた場合、当該個人に回復しがたい重大な被害を及ぼすおそれがあり、国民のプライバシーに関する不安も高まってきた。そこで、個人情報を取り扱う「組織」（民間企業・公的部門）や事業者に対して、個人情報の適正な取扱いに関するルールを要求し、国民が高度情報通信社会のメリットを享受できるよう、更なる情報の流通を企図して、個人情報保護法制が整備されたのである。

個人情報保護制度とは、自己情報のコントロールという観点から²、個人情報の取扱いに関するルールを定めるとともに、個人情報に対する本人の開示等請求権を保障するものである。しかし、個人情報保護法全面施行後のいわば反作用として、個人情報保護法を理由に情報提供を必要以上に抑制する現象、いわゆる「過剰反応³」が問題視されるようになった⁴。他方、「個人情報保護法の

1 個人情報保護関連5法とは、「個人情報の保護に関する法律」を中心に、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」、「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」、「情報公開・個人情報保護審議会設置法」、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律などの施行に伴う関係法律の整備などに関する法律」を加えたものを指す。

2 「自己に関する情報をコントロールする権利」（情報プライバシー権）については、芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第四版）』岩波書店2007年118～119頁。

3 いわゆる「過剰反応」とは、どのようなことなのかを言い表すことは難しいが、国民生活審議会「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（平成19年6月29日）によると、個人情報保護法等に対する誤解等に起因して、必要とされる個人情報の提供までもが行われなかったり、各種名簿の作成が中止されるなど、そのような状況をいわゆる「過剰反応」としている。

4 いわゆる過剰反応については、国民生活審議会「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（平成19年6月29日）においても、「全般的事項」としてまず取り上げられている。同意見については、『季報情報公開・個人情報保護』26号（2007年）8頁以

施行以後、仕事がやりにくくなった……」など、個人情報保護は業務を阻害するものとして嫌悪感が示される傾向にあるように感じられる。同様の混乱は、個人情報保護に関して長い経験を持つはずの地方自治体にもみられた。つまり、多くの地方自治体では、国の法律よりも先行して「個人情報保護条例⁵」をすでに制定・施行していたのであるが、行政機関が情報提供を必要以上に抑制する状況（公的部門における過剰反応）がみられたように感じる。これは、従来から自治体が抱えていて顕在化していなかった問題（あるいは一部の専門家以外には知られていなかった問題）を個人情報保護法の施行が浮かび上がらせた側面がある⁶。

今日、すべての都道府県、市区町村において、個人情報保護条例は制定・施行されている（平成17年末の時点から100%に達している）⁷。しかし、地方自治体においても、前述したような個人情報保護法の全面施行に伴う反作用が生じ

下にも掲載されている。また、いわゆる過剰反応に対する分析・コメントについては、藤原静雄「「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」について」『季報情報公開・個人情報保護』26号（2007年）3～4頁。

- ⁵ 地方自治体では、「〇〇市個人情報保護条例」、「△△市個人情報の保護に関する条例」など、その名称は必ずしも統一的ではないが、本稿では、個人情報保護について定めた条例を総称して「個人情報保護条例」と呼ぶことにする。
- ⁶ 藤原静雄「個人情報保護の現在—2008年9月・施行から3年余を経て—」『法律のひろば』61巻9号（2008年）9頁。
- ⁷ 都道府県および市区町村における制定状況について、総務省「個人情報の保護に関する条例の制定状況（平成20年4月1日現在）」、http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080715_1.html。なお、平成19年4月1日現在、すべての都道府県・市区町村において個人情報の保護に関する条例を制定しているほか、一部事務組合等においても560団体が条例を制定しており、都道府県・市区町村と合わせると、条例制定団体は2,434団体となっている。総務省「個人情報の保護に関する条例の制定状況（平成19年4月1日現在）」、http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/070629_4.html。

るなど、自活体事務における個人情報の利用局面において様々な困難が生じているならば、多くの個人情報を扱い事務処理を行う現場の職員には、法・条例を適切に解釈・運用し、住民のプライバシーの権利を保護することを要求されよう。つまり、昨今の「過剰反応」や「個人情報保護に対する嫌悪感」への有効な対策は、法・条例の適切な解釈・運用による個人情報保護への適切な対応に尽きると思われる⁸。

筆者がこのようなことを痛感するようになったのは、市町村職員研修において「情報公開・個人情報保護研修」の講師を担当するようになってからである。福岡県市町村職員研修の講師を平成17年度から（以後5回）、大分県市町村職員研修を平成18年度から（以後4回）担当している。このほか、個人情報保護の実務との接点という意味では、熊本県個人情報保護審査会委員（平成17年～平成21年）を務め、県水俣市の情報公開・個人情報保護審査会の委員長（平成16年～現在）、熊本県上益城広域連合の情報公開・個人情報保護審査会の委員（平成17年～現在）を務めている。その中で福岡県市町村職員研修にあたっては、事前アンケートを実施し、実務上問題となった課題について記入してもらっている。受講生からの質問には、情報公開にしろ個人情報保護にしろ、全国の自治体で共通する実務上の課題が非常に多いように感じられる。例えば、「当市の個人情報保護条例では、議員には個人情報に関する守秘義務がない。議員について、どのように扱うべきか」、「指定管理者に個人情報の適正な管理・取扱いをさせるにはどうすればよいのか」、「災害時に備えて要援護者情報を本人の同意なしに、事前に民生委員に配布することは、個人情報保護条例上問題とならないのか」、「代理請求について、どういったケースでは認められ、どのケースでは認められないのか、その線引きが難しい（例、本人が入院中であつたり、身障者である場合）」、「個人情報保護条例において、故人の個人情報に係る開示

⁸ 藤原静雄・前掲注(4)3頁。

請求の取扱いについて、条文上に規定していないため、市立病院に係る診療情報について遺族から開示請求された場合、その対応に苦慮している」、「住民票の写しについて、本人以外の者からの交付申請がなされ、その申請書について開示請求がなされた場合、情報を開示するとき、交付請求者（個人）が特定できるとして、第三者である交付申請者の氏名は、本人には不開示としている。しかしながら、自己情報のコントロールという点に鑑みると、自己の住民票の写しを誰が交付申請しているのか、というのも自己情報に当たるのではないか」などである⁹。

そこで、本稿では、筆者の市町村職員研修での体験を通して、地方自治体における個人情報保護の実務上の課題について述べたい。とり上げる課題は、事前のアンケートでいただいたものや研修当日に質問されたものである（なお、情報公開についても非常に興味深い質問が同様に多く寄せられているのであるが、別稿にて検討することにした）。研修に参加する職員からは、まず「個人情報保護制度の基礎から教えて欲しい」という要望が多い。これは、無論「向学のため」という理由もあろうが、前述したように、現場の市町村職員は、いわゆる「過剰反応」と呼ばれる事態に直面するとともに、個人情報保護法の全面施行に伴う個人情報保護の問題の顕在化により、市町村職員の間でも業務を遂行する上で、個人情報保護というのを強く意識するようになったため、個人情報保護制度を理解する必要性を感じる職員が増えたのではないかと、筆者は感じている。いずれにせよ、本稿では、（現場の市町村職員が最低限知っておくべき）個人情報保護制度の概要を述べた上で、市町村職員研修におけるアンケート等で質問された事項を参考にして、地方自治体（主に市町村）における

⁹ 各市町村の職員からの質問について、用語使用あるいは表現上やや正確でないところがあるが、質問をなるべく忠実に反映する趣旨から、ほぼ質問された通りに記述することになっている。

個人情報保護の課題とその解決法を考察することにしたい。

2. 個人情報保護制度とは

個人情報保護制度は、現代における個人のプライバシーの侵害を防止するために、個人情報を取り扱う組織や事業者等に対して、個人情報の適正な取扱いに関するルールを定めるとともに、自己情報の開示等の請求権を保障するなど本人を関与を認めるものである。つまり、個人情報保護制度には、2つの大きな柱がある。第1の柱は、行政事務を遂行する過程における個人情報の利用局面について、その適正な取扱いを規律することにより、個人のプライバシーを保護しようとするものである。第2の柱は、本人による自己情報の管理・コントロールを保障するため、本人に自己の個人情報を開示・訂正・利用停止等の請求権を認めるものである。

地方自治体の個人情報保護条例において、行政機関における個人情報の取扱いに関する規律をみると、概ね以下のような規定がある。まず個人情報の収集・保有に係る規制として、①個人情報の収集・保有は、個人情報を取り扱う事務の目的を明確にし、当該事務の目的を達成するために必要な範囲で個人情報を収集しなければならない。②個人情報の収集・保有は、適法かつ公正な手段によらなければならない。③個人情報の収集は、本人から収集しなければならない（本人からの直接収集の原則）。④思想、信教および信条に関する個人情報ならびに社会的差別の原因となる個人情報、すなわちいわゆるセンシティブ情報については、原則として収集してはならない（センシティブ情報の収集禁止）。①は目的による規制、②③は方法による規制、④は情報の種類による規制である。

次に、個人情報取扱事務の登録という規律がある。すなわち、行政機関が事務事業等を行うにあたり個人情報を取り扱うときは、目的や情報の種類などを

記載した簿冊（登録簿）を作成し、閲覧できるようにしなければならない。また、個人情報取扱事務を行うにあたっては、あらかじめ登録簿を作成するとともに、登録簿の作成・変更につき首長に対して報告する旨が定められている。これに加え、個人情報保護審議会への報告ないし意見聴取等を定める場合もある。

個人情報の適正な管理・維持に関する規制として、①個人情報の正確性・最新性の確保に関する規定、②改ざん・漏えい等の防止（安全性の確保）に関する規定、③不要な情報の廃棄に関する規定がある。

個人情報の利用および提供について、個人情報を収集・保有したときの取扱い目的以外の目的で当該個人情報を利用し、または提供してはならない（収集・保有目的外での利用・外部提供の原則禁止）。目的外利用・提供は例外として、条例に明定されている。具体的には、①法令等の規定に基づくとき、②本人の同意があるとき、③個人の生命、身体また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と認められるとき、④本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、⑤同一の行政機関内で利用する場合または他の機関等に提供する場合において、法定の事務の遂行に必要な限度で利用・提供し、かつ利用・提供することに相当な理由があるとき、⑥専ら統計の作成または学術研究の目的のために提供するとき、⑦個人情報を利用または提供することについて、審議会の意見を聴いて公益上の必要性があると認められるとき、などである。このほか、オンライン結合については、「公益上の必要性があり、かつ個人の権利利益を侵害するおそれがないと認めるときでなければ」という具合に、より厳しい限定規定を設けている。

最後に、自己情報をコントロールする権利を保障するため、個人情報保護条例では、自己情報の開示・訂正・利用停止の請求権を規定している。何人も、実施機関に対し、行政文書に記録されている自己に関する個人情報の開示を請求することができる。この本人開示請求制度は、情報公開制度における情報開

示請求制度と仕組みと似ているが、次の違いがある。(a)本人確認をすること、すなわち本人（または法定代理人）でなければ、不開示となる。(b)本人の個人情報であっても、本人に見せられない場合として、個人の指導、診断、評価、選考等に著しい支障が生ずるおそれがあるとき（評価情報）、を開示情報として規定している個人情報保護条例が多い。また、開示請求権により開示を受けたことを前提に、「評価」を含まない「事実」に誤りがあると思料する場合に、その訂正を請求することができる。さらに、自己に関する個人情報につき、不適法な取得・利用・提供があると思料する場合に、当該個人情報の利用停止請求権が認められる。

3. 対象機関の範囲

今日、都道府県・市区町村における個人情報保護条例の制定率は100%であり、地方自治体における個人情報保護条例の制定という課題は既にクリアされているが、対象機関の範囲については、課題が残されている。すなわち、議会、地方独立行政法人、地方3公社、出資法人、指定管理者などが有する個人情報の適切な保護ないし適正な管理をいかに実現するか、といった課題である。

この問題に関して、研修等において市町村職員からは概ね、次のような質問をされたことがある。(1)「当市の個人情報保護条例では、議員には個人情報に関する守秘義務がない。議員について、どのように扱うべきか」。(2)出資法人については、「条例中の自治体に準じた個人情報の保護措置を講ずるよう努める」という条項に基づいて業務を行っているが、法人独自の個人情報保護規程等を作成する必要があるのか」。(3)「公の施設の管理を民間団体（指定管理者）に委託することになったが、指定管理者に個人情報保護についてどのようにして守らせるべきか。

(1) 議員に対する個人情報の守秘義務

個人情報保護制度の目的は、個人情報の取扱いにともない生ずるおそれのある個人の権利利益の侵害を防止することにあるから、個人情報の適切な保護の必要性は地方自治体の各機関の間で異なるものではない。例えば、都道府県の個人情報保護条例では、公安委員会・警察本部長について実施機関とする動きが急速に進み、既にすべての都道府県において実施機関となっている。

議会について、個人情報の保護の必要性がその保有する機関により異なるものでないから、それを実施機関としない合理的理由はない。したがって、議会を条例上の実施機関とする地方自治体は多いようである。また、別個に議会個人情報保護条例を制定する自治体もある（広島県、岡山県など）。しかし、まだ議会を実施機関としていない自治体もあり、また、議会を実施機関とする条例においても、議長と事務局に限定するものがある。このようなことから、地方議会の議員に対して個人情報条例の規制が及ばない事態が生じている。

しかし、前述したように、地方議会の議員を個人情報保護条例の規制の対象から除く合理的理由はないのだから、議会を条例の上の実施機関とする条例改正が望まれる。すなわち、議員の活動には選挙活動等の政治活動と、条例の審査・立案、議会での質問等、議員としての職務に関わるものがあるが、後者は特別職の公務員としての活動であり、かかる活動のために保有するに至った個人情報については、一般職の公務員と同様、個人情報保護条例の規制が及ぶべきである¹⁰。なお、同様に、罰則規定の対象には議員も含めるべきである¹¹。

(2) 出資法人と個人情報保護

個人情報保護制度の目的からすれば、行政事務の遂行にあたり、個人情報を保有する機関により個人情報保護の必要性が異なるものではない。地方独立行

¹⁰ 宇賀克也「個人情報保護条例の現状と課題」『ジュリスト』1367号（2008年）47頁。

¹¹ 宇賀克也・前掲注⑩57頁。

政法人は、地方自治体の分身としての性格が強く、当然、個人情報保護条例の実施機関となし得るし、また、土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供用公社のいわゆる地方3公社は、法人格は自治体と異なるものの、実質的には地方自治体の分身であり、地方自治体の一部をなすものといえるから、これらを個人情報保護条例の実施機関としうることに争いはなくなっている¹²。それでは、いわゆる出資法人（地方自治体が出資など財政上の援助をする法人等）における個人情報保護のための措置をどのように考えるべきか。

出資法人については、独立の法人格を有しているから、要件を充たせば「個人情報取扱事業者」（個人情報保護法2条3項）となり、個人情報保護法による規律が及ぶ。しかし、出資法人は、地方自治体の行政事務の一部を代行または分担・補完し、自治体行政の重要な一翼を担っている。したがって、自治体の事務事業と密接な関係がある出資法人については、その公共的な性質に照らすと、一般の事業者以上に個人情報保護の重要性を認識し、自治体の個人情報保護施策に準じた措置を講ずることが求められる。そこで、個人情報保護条例では、①出資法人に個人情報保護のための自主的な措置を課す規定（努力義務）を置くものが多い（大分市、熊本市など）¹³。②努力義務規定に加えて、出資法人に対して実施機関が指導できる規定を置く場合もある（福岡市など）¹⁴。

¹² 宇賀克也・前掲注⑩48頁。

¹³ 熊本市個人情報保護条例32条は、「市が出資している法人等で規則で定めるものは、実施機関に準じて個人情報を保護するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする」と規定する。

¹⁴ 福岡市個人情報保護条例54条は、「市が出資している法人（福岡市住宅供給公社及び福岡市土地開発公社を除く）その他の団体で規則で定めるもの（以下「出資法人等」という。）は、この条例の規定に基づく市の施策に準じて、その保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるように、必要な措置を講じるよう努めなければならない」とし（1項）、「市長は、出資法人等が、前項に規定する措置を適切に講じることができるよう助言又は指導その他の必要な措置を講じるものとする」（2項）と規定する。

このように、出資法人は、個人情報保護条例により、自治体に準じた個人情報保護の措置を講ずるよう努めることが求められ、すなわち、個人情報保護努力義務を定める規定に基づき、法人独自の個人情報保護規程等を作成する必要がある。したがって、地方自治体としては、関係する出資法人に対して、個人情報保護に関するモデル規程を示したりするなどの対策が求められる¹⁵。

(3) 指定管理者と個人情報保護

地方自治体では近年、指定管理者が増えていると思われるが、指定管理者は自治体の代行として公の施設の管理運営を担うことから、指定管理者が扱う個人情報について、その適切な取扱いと保護措置を講ずることが必要不可欠となっている。個人情報保護条例における規定の仕方をみると、①指定管理者を実施機関とするもの、②指定管理者に必要な措置を義務づけ、守秘義務を課し、個人情報の不正利用を禁止し、違反には刑罰を科すとともに、実施機関に監督義務を課すもの、③指定管理者に必要な措置を義務づけ、守秘義務を課し、個人情報の不正利用を禁止するもの、④指定管理者にかかる個人情報の適正管理を協定で定めるもの、に分けられる¹⁶。この中で、指定管理者に対して個人情報の適正な管理を義務づけ担保する方法としては、①の方式、少なくとも②の方式が必要である。

指定管理者については、そもそも理論的に個人情報保護条例上の実施機関としうるのかという問題がある。情報公開制度上の対象機関としうるかの議論であるが、特殊法人情報公開検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実

¹⁵ このようなモデル規程や要綱は、自治体のウェブサイトでも公開されている。例えば、青森県につき、<http://www.pref.aomori.lg.jp/soshiki/soumu/gakuji/files/komoderuyoukou.pdf>、東京都練馬区につき、http://www.city.nerima.tokyo.jp/jo_kokai/seido/pdf/kojin_tebiki198_208.pdf、など、参照。

¹⁶ 齊藤文男『指定管理者制度と情報公開—ブラックボックスにさせないための条件』自治体研究社2006年63～64頁。

に関する意見」(平成12年7月27日)は、いわゆる指定法人等の情報公開について、「指定法人等の中には、行政事務を行政機関から委任を受けて実施しているものがある。この場合、当該指定法人等は、当該行政事務を自らの名と責任において行っていると考えられ、理論上、当該行政事務について自ら国民に対する説明責務を負うものとして整理することは可能である」と述べている。つまり、指定法人等は当該事務を実施する限りにおいて、政府の諸活動を担っているのであるから、国民主権の理念に基づく政府の説明責務を語りうることを理由に、指定法人等を情報公開条例上の実施機関とすることは理論的に可能であると考えられている¹⁷。同様に、指定管理者も行政事務を代行する機関であり、指定管理者としての業務に関しては、個人情報保護への配慮・要求に関して何ら異なるところはないから、情報公開条例・個人情報保護条例上の実施機関とすることは可能であると考えられている¹⁸。

指定管理者を個人情報保護条例上の実施機関に含めている例としては、藤沢市や尼崎市がある。例えば、藤沢市の個人情報保護条例は、「処分権限を有する指定管理者」を実施機関とし(4条3号)、これにより、指定管理者にも、個人情報の適正な取扱いに関する規制が及ぶようにするとともに、自己情報の開示・訂正・利用停止請求権を保障している。また、実施機関の職員に「処分権限を有する指定管理者に属する者」を含めており(4条4号)、指定管理者の従事者(従事していた者も含む)にも、違反について罰則が適用される。一方、「処分権限のない指定管理者」に対しては、個人情報の保護に関し必要な措置を講ずるよう規定している(14条)。また、指定管理者およびその従事者は、当該管理の業務に関して知り得た個人情報の内容を「みだりに他人に知らせてはならない」こと、および「不当な目的に使用してはならない」と規定し(15条)、

¹⁷ 宇賀克也『情報公開の理論と実務』有斐閣2005年162頁。

¹⁸ 宇賀克也・前掲注(10)48頁。

個人情報保護に関する守秘・不正利用禁止の責務を定めており、違反に対しては、罰則の規定を設けている（62条）。

筆者の知る限り（主に、熊本県のほか福岡・大分県内の自治体の条例をみる限り）、指定管理者に対する個人情報保護上の規定としては、実施機関とはせずに条例に準じた個人情報の取扱いを義務付けるもの、すなわち上記②の方式をとる自治体が多いようである。例えば、福岡県個人情報保護条例9条1項は、「実施機関は、指定管理者……に公の施設の管理を行わせる場合は、当該公の施設の管理業務に伴い取り扱うこととなる個人情報の安全管理が図られるよう、必要かつ適切な監督を行わなければならない」と規定し、実施機関の監督義務を定める。指定管理者に必要な措置を義務づける規定として、指定管理者は、その「管理業務の実施に当たり、安全確保の措置を講じなければならない」と定め（同2項）、また、「指定管理者が行う公の施設の管理業務に従事している者又は従事していた者は、当該業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない」と規定して（同3項）、守秘義務を課し、個人情報の不正利用を禁じている。そして、指定管理者の従事者または従事していた者が、正当な理由なく個人の秘密に属する事項が記録された指定管理者が管理している文書（公の施設の管理業務に関するもの）を提供するなどの違反があった場合には、罰則が適用される（同条例70条）。吹田市個人情報保護条例規則8条の2は、個人情報の保護に関する措置として、協定書に明記すべき事項を、以下のように規定する。①個人情報の秘密保持に関する事項、②個人情報の目的外利用および第三者への提供の禁止に関する事項、③個人情報の複写または複製の禁止または制限に関する事項、④事故発生時における報告義務に関する事項、⑤個人情報の管理状況の検査に関する事項、⑥提供資料の返還義務に関する事項、⑦その他個人情報の保護に関し必要な事項。

このような条例の規定の方式は、指定管理者に対して個人情報の適正な管理にある程度の実効性を持たせることができるが、指定管理者を実施機関として

いないため、指定管理者が保有する個人情報については、開示等の請求権が保障されず、不服申立て等の争訟手段もない。そこで、別の方法としては、指定をするときの条件として、当該業務に関して作成または取得した文書は速やかに実施機関に提出することしておくとか、指定管理者となったものとの間で協定を結んで、協定に基づいて指定管理者として作成・取得した文書を提出させるなどが考えられる¹⁹。さらに、指定管理者が実施機関となっていない場合、個人情報保護条例の対象となる行政文書の中に、指定管理者の役員または職員が指定を受けて行う業務について作成または取得したものを含める方法がある。草加市個人情報保護条例は、「公文書」に「実施機関の公の施設において、指定管理者の役員、職員等が当該管理業務の執行上作成し、又は取得した文書、図面、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該指定管理者の役員、職員等が組織的に用いるものとして、当該指定管理者が保有しているもの」を含め（2条8号イ）、そして、自己情報の開示等請求が認められる「実施機関の個人情報」を、「実施機関が保有する公文書に記録された個人情報」とし（同9号）、したがって、指定管理者がその管理業務に関して保有する行政文書に記録された個人情報については、事項情報の開示等請求権が認められることになる。指定管理者を実施機関としない地方自治体においては、草加市のような公文書（行政文書）概念の拡大を行うことが望ましい²⁰。

なお、個人情報保護条例において、一般の職員に対する罰則規定が置かれていない地方自治体もまだ少なくない。平成20年4月1日の時点で、全国の地方

¹⁹ 宇賀克也「独立行政法人及び地方公共団体における個人情報保護の現状と課題」『季報情報公開・個人情報保護』32号（2009年）16頁。

²⁰ 宇賀克也・前掲注0048～49頁。

²¹ 全国の地方自治体（都道府県・市区町村）において、罰則規定がある自治体は1,296（69.8%）、当該職員を対象に罰則規定を置く自治体が1,260（67.8%）、受託業者・従業員を対象に罰則規定を置く自治体が1,241（66.8%）となっている（総務省「個人

自治体のうち、30%以上が罰則規定を設けていない²¹。早急の条例改正が望まれる。

4. 子どもの個人情報の収集

個人情報の収集規制については、①その目的を明確にし、目的に必要な範囲内で行うこと、②適法かつ公正な手段によらなければならないこと、③センシティブ情報の収集の原則禁止、といった制限がある。地方自治体の場合には、個人情報を収集するときには原則として本人から収集しなければならないという本人収集原則が、個人情報保護条例の中に明文化されているものが非常に多い。この本人収集原則に関連して、筆者が担当する市町村職員研修において、「子ども（小・中学生）の個人情報を収集する場合、保護者の同意のとり方はどのようにすればよいか」という質問をされたことがある。ここでは、公立学校で生徒・児童本人やその法定代理人である保護者から個人情報を収集する場合を想定して説明することにした²²。

保護者等からの同意の求め方の一般論としては、①明確・具体化された利用目的、②目的外利用の禁止、③安全管理、④保存期間と返却、といった要素を明示した形で行われることが必要である²³。利用目的の明示方法については、できるだけ具体的・限定的に示すことが求められる。文科省の「[学校における生徒等に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措

情報の保護に関する条例の制定状況（平成20年4月1日現在）」、http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/080715_1.html。なお、熊本県内においても、49の地方自治体のうち18の自治体に罰則規定がないという（『熊本日日新聞』2008年4月14日）。

²² この点については、中嶋哲彦「学校が保有する個人情報」『自治体法務研究』17号（2009年）89頁以下が参照になる。

²³ 兼子仁・蛭田政弘『学校の個人情報保護・情報公開』ぎょうせい2007年44頁。

置に関する指針」解説」（文部科学省大臣官房総務課，平成17年1月，以下「文科省解説」とする）によると，「利用目的の特定に当たっては，単に抽象的，一般的に特定するのではなく，本人が，取得された当該本人の個人情報を利用された結果が合理的に想定できる程度に，具体的，個別的に特定すること」が必要である²⁴。また，どのような内容の個人情報を収集するかについても，当然に利用目的の範囲内で項目設定されなければならない²⁵。

このほか，保護者等に緊急連絡や住所録網等の連絡名簿を配付する場合は，あらかじめ明示された目的以外に個人情報を利用したり提供しないという目的拘束の原則から，その行為は第三者提供に該当するので，学校が緊急連絡網や住所録等を提供することについて，あらかじめ保護者等から同意を得ることが必要である。例えば，同意を求める書面等に，関係する保護者に限定して配布することに同意するか否かの「可否」の欄を設定しておくことが考えられる²⁶。

²⁴ 文科省解説によると，利用目的を特定している例として，学生による授業評価アンケート等の実施にあたって，アンケート用紙への趣旨目的の記載について，「このアンケートは，来年度における〇〇の授業の教育方法を検討する際の参考とするために行います」として取得する場合などを挙げる。逆に，利用目的を明確に特定していない例として，学生による授業評価アンケート等の実施にあたって，「このアンケートは，本学の教育の改善に役立てるために実施する」として取得する場合（使途を明確に特定していない例）などを挙げている。

²⁵ 兼子仁・蛭田政弘・前掲注45頁。

²⁶ 文科省解説は，次のように手順を説明している。「入学時の案内等で，学校が取得した生徒の個人情報を緊急連絡網として保護者や地域の関係団体等に提供することを本人又は保護者（法定代理人）に明示し，同意の上で，所定の用紙に必要な個人情報を記入・提出してもらう。」「新学期の開始時に，保護者会での配付資料や連絡プリント等で，学校が保有している生徒等の個人情報を緊急連絡網として保護者や地域の関係団体等に提供することを本人又は保護者（法定代理人）に明示し，同意の書面を提出してもらう」。

5. 目的外の利用・提供について

(1) 目的外利用・提供禁止の原則

個人情報保護制度（個人情報の取扱いの規制）は、基本的に、個人情報を収集するときには、利用目的をできるだけ具体的に明示し、収集目的に照らして最小限の範囲で収集し、かつ明示された利用目的以外に個人情報を原則として利用・提供することを禁止する、というものである。但し、個人情報保護法制の目的は、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」（個人情報保護法1条）ものであり、個人情報を有効利用する方法として個人情報の共有の必要性を認めながらも、個人のプライバシーの侵害を予防する観点の重要性に鑑みて、法・条例は、個人情報の目的外利用・提供を原則禁止し、一定のルールの下で例外を規定している。したがって、目的外利用・提供禁止原則が原則として意味を持つためにも、その例外規定の解釈・運用は適切に行われることが必要不可欠となる。

筆者が担当している市町村職員研修においても、目的外利用・提供に関する質問は多い。大別すると、以下のような具合である。(1)捜査機関等からの照会。これには、「犯罪捜査という理由で警察機関から照会を受けた場合は、その請求に必ず応じなければならないのか。」「住所・電話番号等の個人情報について、警察から事件の重大性等により強く情報提供を求められた場合、捜査協力の観点から情報提供すべきか。」などの質問がある。(2)児童虐待に関する情報の関係機関での共有。「虐待を受けているのではないかと思われる児童の情報を、関係機関で共有することはできるか。」(3)災害時救援情報ないし民生委員等へ情報の提供。具体的な質問内容は次の通りである。「災害が発生した場合などに備え、障害者をはじめとする積極的な支援を必要とする人の名簿を民生委員などに渡すことの是非。また、関係部局での情報をやりとりすることの是非。」「民生委員等に対する地域の住民、児童等の個人情報の提供について、個人情報

報の保護の観点から、どのように解釈・運用していくべきか。」「孤独死等の予防のため、地域の委員等へ該当者一覧表を作成し配付することは可能か。」「民生委員への外部提供について、審議会の開催は必要か」などである。

(2) 条例上の例外規定

前述の通り、収集目的以外の目的で個人情報を利用・提供することは原則禁止であるが、例外的に条例が定めた場合にだけできることになっている。したがって、当該事務の性質上、目的外利用・提供することが問題となる場合、まず条例上の例外規定を知ることが必要である。個人情報保護条例に明示された例外規定には、以下のような場合がある。①法令等の規定に基づくとき。②本人の同意があるとき。③個人の生命、身体また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と認められるとき。④本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき。⑤同一の行政機関内で利用する場合または他の機関等に提供する場合において、法定の事務の遂行に必要な限度で利用・

²⁷ 例えば、熊本県個人情報保護条例8条2項は、例外規定として以下の場合を規定する。

- ①本人の同意があるとき、または本人に提供するとき。②法令等に定めがあるとき。③出版、報道等により個人情報が公にされているとき。④個人の生命、身体または財産の保護のため、緊急やむを得ないと認められるとき。⑤専ら統計の作成または学術研究の目的のために利用しまたは提供するとき。⑥実施機関が当該実施機関の所管する個人情報取扱事務に必要な限度で個人情報を内部で利用する場合において、当該個人情報を利用することについて相当の理由があると認められるとき。⑦他の実施機関、実施機関以外の県の機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は県が設立した地方独立行政法人以外の地方独立行政法人に個人情報を提供する場合において、個人情報の提供を受けるものがその所管する事務に必要な限度で個人情報を使用し、かつ当該個人情報を使用することについて相当の理由があると認められるとき。⑧公安委員会または警察本部長が個人の生命、身体もしくは財産の保護または犯罪の予防、鎮圧もしくは捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持を目的として第三者に個人情報を提供する場合において、当該目的の達成に必要な限度で提供し、かつ提供することに特別の理由があると認められる

提供し、かつ利用・提供することに相当な理由があるとき。⑥専ら統計の作成または学術研究の目的のために提供するとき。⑦個人情報を利用または提供することについて、審議会の意見を聴いて公益上の必要性があると認められるとき。もっとも、上記①～⑦のうち、どの場合を規定しているかは各自治体の条例により異なるので、例外規定を確認する必要がある²⁷。

一般に、例外規定に該当するかどうかの判断にあたっては、結局のところ、当該情報の性質、目的外利用・提供を認めない場合に当該行政事務に生じる支障、それによって本人が得られる利益・不利益などを総合的に判断して決するべきであるが、次の点を十分に検討しなければならない。(a)当該情報を利用・提供する目的は何か、その目的は正当なものか（目的の正当性）、(b)当該行政事務の性格上、当該情報を目的外利用・提供する必要性があるかどうか（必要性の有無）、(c)当該情報の利用・提供はその目的を達成するために必要な限度・範囲でなされているか（必要な範囲）、(d)当該情報の内容・提供の仕方が相当な方法でなされているか（相当な方法）、(e)個人情報への配慮として、個人情報の不

とき。⑨審議会の意見を聴いた上で、公益上の必要その他相当の理由があると実施機関が認めるとき。明記された例外規定が少ない自治体として、水俣市個人情報保護条例8条は、以下の場合を規定する。①本人の同意があるとき、または本人に提供するとき。②法令等に定めがあるとき。③出版、報道等により公にされているとき。④個人の生命、身体または財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。⑤国または他の地方公共団体に提供する場合であって、当該個人情報を利用することに相当の理由があり、かつ本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき。⑥審査会の意見を聴いたうえで、公益上の必要その他相当の理由があると実施機関が認めるとき。また、別府市個人情報保護条例10条2項は、以下のように例外規定をおく。①本人の同意があるとき、または本人に提供するとき。②個人の生命、身体または財産を保護するため、緊急やむを得ないと認められるとき。③専ら学術研究または統計の作成のために利用または提供するとき。④審議会の意見を聴いた上で公益上の必要その他相当の理由があると実施機関が認めるとき。

適正な取扱い・管理がなされないようにする手段が明確にされているかどうか（個人情報保護の実効性確保）。

もっとも、例外規定に該当するかどうかの判断は実際上なかなか難しいだろう。この解釈を誤り問題となった具体例として、東京都中野区のケースがある²⁸。これは、洪水が起き床上浸水被害を受けた約800世帯について、都税の減免やNHK受信料免除を目的に、都税事務所とNHKからの情報提供の要求に応じた事例において、住民の生命、健康または財産を守るために、緊急かつやむを得ないと認められるときという旨の例外規定に当たるという判断に基づいて、本人の同意なしに提供をしたものである。ところが、この規定は、実際に災害が起きようとしているとき、あるいは実際の災害の場で避難をさせるというケースはまさにこれに該当するが、被災後の都税やNHK料金の減免なので、この要件に該当しないのではないかとこの疑問が提起され、結局、個人情報保護条例の解釈を誤り個人情報を提供したということで、担当課長は訓告、上司は口頭注意となった。また、JR福知山線列車事故において、事故後に負傷者が病院に搬送されたが、公立病院に搬送された場合には自治体の個人情報保護条例が適用され、私立病院の場合には個人情報保護法が適用される。両者ともに、目的外利用・提供禁止の例外規定が問題となるケースだが、公立病院は、情報室に問い合わせた上で条例の例外規定に該当すると判断して負傷者の氏名を提供したが、私立病院については、問い合わせに全く応じなかった病院、個別に同意を取るよう努力した上で同意を得られなかった人については黒塗りにしてリストを発表した病院など様々だったという²⁹。法の誤解ゆえの過剰反応として有名な事件であるが、このような事例に鑑みると、例外規定に該当するかどうかの判断は非常に重要であり、慎重に検討されなければならない。もっとも、判

²⁸ 事件の概要について、宇賀克也・前掲注(10)10頁。宇賀前掲注(10)51頁。

²⁹ 事件について、『季報情報公開・個人情報保護』23号（2006年）21頁〔佐伯彰洋報告〕。

断が難しいケースは多いわけであるが、そのような場合には、個人情報保護条例上の第三者機関（個人情報保護審議会とか個人情報保護審査会など名称は様々に諮問して、公益上特に必要があると認めるときという例外規定が個人情報保護条例に定められていると考えられるので、この規定を活用することで、目的外利用ないし提供する途が開かれる³⁰。

(3) 警察等からの照会

ほとんどの個人情報保護条例では、目的外の利用・提供禁止の例外規定として、「法令等に定めがあるとき」を置いていると考えられる。警察などからの（捜査に必要な事項の）報告の求めに応じる場合については、「捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる」という規定（刑事訴訟法197条第2項）を根拠に、「法令等に定めがあるとき」という例外規定に該当するとして、警察に提供することができる。なお、警察機関は市区町村の組織でないため、条例上は「外部提供」に当たり、都道府県においては公安委員会・警察本部長はともに条例上の実施機関であるため、条例上は「目的外利用」に当たることになる。法令に基づく場合には、警察機関からの情報提供要請のほか、裁判所（民事訴訟法186条）、家庭裁判所（少年法16条第2項）、弁護士（弁護士法23条の2）、税務機関（所得税法235条2項）などの規定がある。

しかし、警察機関からの情報提供の要請があったからといって、実施機関は情報の提供等が義務付けられるのではない。「法令等に基づく場合」とはあくまで目的外の利用・提供をなし得るという規定であり、よって、実際に利用・提供することの適否は、法令の趣旨に従って、個別の事例に応じて具体的に判断することになる³¹。また、法令に基づく照会に応ずることは、個人情報保護法・条例違反の問題にはならないが、当然に民事責任を発生させないということに

³⁰ 宇賀克也・前掲注②10頁。

はならない³²。弁護士法23条の2の照会に応じて前科情報を提供したことが問題となった事例において、最高裁は、「市区町村長が漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたる」と解するのが相当である」と判示し、不法行為に該当するとしている³³。したがって、要求された情報を言われるがまま全て提供するのではなく、個人情報の性質、個人情報を必要とする理由等を吟味して、必要最小限の個人情報を提供するようにしなければならない。さらに、犯罪捜査のための法令に基づく情報提供の要請に応じて情報提供をするにしても、提供する情報の範囲の制限のほかに、当該情報のもつ機微性に応じた個人情報への配慮等を求めることなども併せて検討する必要がある。

(4) 児童虐待等に関する情報の関係機関での共有

児童虐待の防止等に関する法律6条第1項は、「児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない」と規定する。この通告は、児童福祉法第25条の定める要保護児童を発見した者による通告とみなされ、児童福祉法の規定が適用される（同2項）。要保護児童とは、「保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認められる児童」（児童福祉法6条の2第8項）をいい、虐待だけでなく、非行や不登校、障害等も含み、家庭の中に課題が多く要保護性のある子どもが通告の対象である。なお、あらかじめ本人の同意を得ずに、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超

³¹ 総務省行政管理局監修『行政機関等個人情報保護法の解説（増補版）』ぎょうせい2005年38頁。

³² 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 [第3版]』有斐閣2009年262頁。

³³ 最判昭和56年4月14日、民集35巻3号620頁。

えて個人情報を取り扱ってはならないことは言うまでもないが、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者による児童相談所等への通告は、「法令に基づく場合」（個人情報保護法23条第1項第1号）として、例外的に本人の同意を得ずに第三者に情報を提供できる場合に該当するとされる³⁴。

虐待を受けている児童を含め、要保護児童に関する相談・支援業務は、児童福祉法等に定められた自治体の正当な業務である。要保護児童に関する相談は第三者からのものが想定され、また相談内容を客観的に確認し、虐待等に悩む子どもに関する相談に適切に対応する必要があることなどからすると、要保護児童に関する相談支援業務は、その業務の性質上、通常は他人には知られたいと思われない子どもや家族の情報を、本人の知らないうちに取り扱わざるを得ない。児童福祉法25条の2第1項は、「地方公共団体は、単独で又は共同して、要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るため、関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者により構成される要保護児童対策地域協議会を置くように努めなければならない」と規定する。要保護児童対策地域協議会は今日、多くの市町村において設置されているようである³⁵。児童福祉法25条の2第2項は、「協議会は、要保護児童若しくは要支援児童及びその保護者又は特定妊婦に関する情報その他要保護児童の適切な保護又は要支援児童若しくは特定妊婦への適切な支援を図るために必要な情報の交換を行うとともに、要保護児童等に対する支援の内容に関する協議を行うものとする」と規定する。このように、要保護児童対策地域協議会は、虐待を受けた児童などに対する市町村の体制強化を固める

³⁴ 宇賀克也「福祉分野における個人情報保護」『季報情報公開・個人情報保護』24号（2007年）43頁。

³⁵ 平成19年4月1日現在、要保護児童対策地域84.1%の市区町村が協議会を設置している（「市町村における要保護児童対策地域協議会（子どもを守るネットワーク）の設置状況等の調査結果について（平成19年4月調査）」（厚生労働省、平成19年10月31日））。

ため、関係機関が連携を図り児童虐待等への対応を行うために設けられたものである。協議会は、「関係機関、関係団体及び児童の福祉に関連する職務に従事する者その他の関係者」（具体的には、市町村の児童福祉、母子保健等の担当部局、児童相談所、福祉事務所（家庭児童相談室）、市町村保健センター、保健所、警察、配偶者からの暴力に対応している機関、NPO など）により構成され、その機能は、関係機関が積極的に情報を交換するなど密接に連携し、虐待等を受けている児童などをいち早く発見、保護することにある。

さて、児童虐待等に関する情報の関係機関での共有について、まず要保護児童対策地域協議会での情報の共有は、異なる機関で相互に外部提供を行うことで実現しているものである。要保護児童に関する個人情報を外部提供する個人情報保護条例上の根拠としては、法令等に基づく場合がある。児童福祉法25条の2第2項は、構成員間で「必要な情報交換を行う」とあり、それを根拠に、構成員となっている時点で、この規定に従って情報提供を行うことは可能であると解される³⁶。但し、法定の事務の遂行に必要な限度で利用・提供し、かつ利用・提供することに相当な理由があるという例外規定に該当すると解釈したり、あるいは業務遂行上の必要性を認めた上で、個人情報保護審議会の意見を聴いて対応する手段もありうる。

次に、市町村内での情報共有について、ある児童等の個人情報を児童虐待等への対応を目的として利用することは、それを目的として収集されたものを除き、目的外使用に当たる。しかし、要保護児童に関する相談支援業務の性質から、虐待等から児童等を保護するために、個人情報を本人の同意を得ずに目的外使用することはやむを得ない面がある。そこで、法定の事務の遂行に必要な限度で利用・提供し、かつ利用・提供することに相当な理由があるという例外

³⁶ 三木由希子「気になる子どもの関係機関が保有する個人情報—要保護児童と個人情報」『自治体法務研究』15号（2008年）103頁。

規定に当たると解釈して、自治体内での関係機関で情報共有することが考えられる。ただし、目的外利用をするということは、本人の知らないところで情報が流れているわけであるから、本人の権利利益を制約していることを看過してはならない。したがって、その例外規定に該当するか否かの判断には慎重さが求められるので、情報を提供することについて、個人情報保護審議会の意見を聴いて公益上の必要性があると認められるとき、という例外規定を活用する方法が考えられる。

さらに、自治体が要保護児童対策地域協議会から、虐待等を受けている児童等の個人情報の提供を要求される場合が考えられる。児童福祉法25条の3は、要保護児童対策地域協議会は「情報の交換及び協議を行うため必要があると認めるときは、関係機関等に対し、資料又は情報の提供、意見の開陳その他必要な協力を求めることができる」と規定する。したがって、例外規定である法令等に基づく場合に該当するとして、要保護児童対策地域協議会への情報提供は認められる。但し、この場合も提供する情報は、必要最低限の範囲で行うべきことは言うまでもない。

(5) 災害時要援護者情報ないし民生委員等へ情報の提供

災害時に人の安否を確認するとともに、高齢者、障害者、乳幼児、妊婦など災害時の避難に支援を必要とする者（災害時要援護者）に対して、必要な支援・救助を迅速かつ効果的に行うための避難支援体制を整備することは極めて重要である。このような災害時要援護者の避難支援は、行政活動による救援が不可欠であるにしても、基本的には自助・地域（近隣）の共助が重要である。したがって、避難支援体制を整備するにあたっては、平常時からの要援護者情報の共有が必要不可欠となる。しかし、要援護者情報は個人のプライバシーに関わるデリケートな情報であることから、そのような情報の共有（利用・提供）については、個人情報保護条例の解釈・運用上、盛んに議論されている。災害時要援護者情報の利用・提供が個人情報保護の観点から問題となるのは、例えば

福祉関係部局等が保有する独居の障害者、高齢者等の個人情報を、①防災関係部局等で内部利用することが可能か、②民生委員、自主防災組織等に外部提供することは可能か、という局面である。

この点について、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(内閣府・災害時要援護者の避難対策に関する検討会、平成18年3月)は、関係機関共有方式、手上げ方式、同意方式を示している。関係機関共有方式とは、個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して、要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式である。手上げ方式は、要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式である。この方式は、実施主体の負担は少ないものの、要援護者への直接的な働きかけをせず、要援護者本人の自発的な意思に委ねているため、十分に情報収集できていないというデメリットがある。同意方式とは、防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式である。要援護者に対する必要な支援内容等をきめ細かく把握できる反面、対象者が多いため、効率的かつ迅速な情報収集が困難であるというデメリットがある。

関係機関共有方式は、本人同意を前提とせず、行政コストの面・対象者把握の面からみても効果的な方法である。他方、本人の知らないところで、個人情報を目的外利用・提供することから、本人の権利利益を制約していることになる。目的外利用・提供の禁止の原則は、あらかじめ明示された目的以外に個人情報とは原則として利用・提供してはならないという個人情報保護上の基本的なルールである。しかし、原則には一定のルールのもと例外的な取扱いが認められるのが通例であり、関係機関共有方式が認められるには、個人情報保護条例に定められた例外規定に該当しなければならない。すなわち、①「本人以外の

者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」、②「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」、③「当該個人の生命、健康又は財産に対する危険等を避けるためやむを得ないと認められるとき」などの例外規定が個人情報保護条例に置かれている場合に、災害時要援護者情報の目的外利用・提供がこれに該当するかどうかの解釈問題となる。その場合、災害時要援護者名簿の作成の必要性、同意方式・手上げ方式と比較した場合の関係機関共有方式のメリット、個人情報漏えいのリスク等を比較衡量することになる³⁷。なお、上記③は、具体的に緊急かつやむを得ない必要性が発生した場合のことであり、平時において、この規定を目的外利用・提供の根拠とすることはできないと思われる。

もっとも、目的外利用・提供の例外を認める規定には不確定概念が使用されることが多く、実務上はその該当性の判断に迷うことが少なくないと思われる。個人情報保護条例の中には、「個人情報を提供することについて個人情報保護審議会の意見を聴いて特別の理由があると認められるとき」のように、諮問機関（個人情報保護審議会など）に目的外利用・提供の是非について諮問し、それを認める答申が出された場合に目的外利用・提供を例外的に許容することを定めているものが多いと思われる。そこで、「審議会の意見を聴き特別の理由があると認められるとき」という例外規定を活用することが考えられる³⁸。審議会の諮問に際しては、①災害時用要援護者システムの必要性、②当該システムの目的、③対象となる要援護者の範囲、④対象情報の収集方法、⑤個人情報の流れまたは利用・提供といった取扱い、⑥提供先を含む個人情報の管理等の保護措置、などを検討しなければならないだろう³⁹。なお、人口減少地域など中

³⁷ 宇賀克也・前掲注(0)51頁。

³⁸ 宇賀克也・前掲注(0)51頁。

小規模な自治体においては、専門的能力を備えた人員確保やコストなどの観点から、審議会を開催し難い状況にあるかもしれないが、地域間で連携して、例えば共同設置等の方法などを検討する必要がある⁴⁰。

独居の障害者、高齢者等の災害時要援護者情報は、犯罪等に悪用されやすい情報であるため、個人情報の不適正な取扱い・管理がなされないような安全性確保の措置を十分に講ずる必要がある。とりわけ、罰則を伴った守秘義務を負わない民生委員、自治会役員、自主防災組織など外部の者に提供する場合は、個人情報保護の実効性確保が特に問題となり、提供先において個人情報の漏えい・紛失・流出等を防止するため、最大限の対策を講ずる必要がある。前出「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」は、避難支援に直接携わる民生委員、自主防災組織等の第三者への要援護者情報の提供については、情報提供の際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保することが重要であるとしている。

6. 代理請求

個人情報保護条例においては、一般に、未成年者または成年後見人の法定代理人は、本人に代わって開示請求をすることができる。個人情報保護条例がこれら法定代理人に限り代理請求を認めている（任意代理が認められない）のは、代理人へのなりすましの制度の悪用を防止し、個人情報保護を徹底しようとする趣旨によるものである⁴¹。

³⁹ 野村武司「災害時要援護者支援における情報共有と個人情報保護」『自治体法務研究』18号（2009年）95頁。

⁴⁰ 中小都市における審査会の課題について、『季報情報公開・個人情報保護』23号（2006年）17頁〔荏原明則報告〕，参照。

⁴¹ 宇賀克也著・前掲注②295頁。

しかし、このような規定により、個人情報保護の実務では不都合も生じている。筆者が担当する市町村職員研修でも、「近年はカルテの開示請求が増加しているが、個人情報の本人が開示請求できる状態にない場合に、家族から当該個人の情報開示を求められたときの判断等も苦慮している」、「本人の利益となる個人情報について、本人の意思が確認できず早急なる判断が必要となる場合、家族等に情報を提供しうるか」、「代理請求を認めるべきかどうか。具体的に、誰に、どのような時に」、「代理請求の場合、こういったケースでは認められるのか、又はどのケースでは認められないのか、その線引きが難しい（例．本人が入院中であつたり、身障者である場合の代理請求）」、といった質問がなされた。例えば認知症の方が成年後見制度を利用していれば、法定代理人である成年後見人が代理請求できるが、成年後見制度を利用しているとは限らない。すると、本人が意思能力を喪失して開示請求できない場合、その世話をしている配偶者とか家族・親族とかが、本人に代わって開示請求しようにも、法定代理人でないので、配偶者・家族等の請求は、たとえ本人のために開示請求しようとしても認められないことになる。

このような場合の対応としては、以下のことが考えられる。「……本人の家族等、本人の世話をしている者が本人の利益のために開示請求していることが明らかな場合には、開示請求への対応という形をとらず、情報提供により対応することを検討するべきであるが、その場合、個人情報保護条例で、本人の同意なしに個人情報を第三者に提供することを許容する例外規定に該当するかが吟味されなければならない。①「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」、②「個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」、③「全各号に掲げるもののほか、実施機関が審査会の意見を聴いて、個人情報を取り扱う事務の目的以外の目的のために当該個人情報を利用し、又は提供することに相当な理由があり、かつ、本人の権利利益を不当に害するおそれがないと認めると

き」等の規定があれば、それを活用することができよう。また、成人である本人が病気や怪我で入院したり、身体障害のため、直接窓口に向いて開示請求をすることができない場合、家族等が代わりに窓口に来る場合が想定される。かかる場合、職員が病院等に出向いて当該開示請求を行うという本人の意思が確認された場合は、当該家族等を使者として扱うことが考えられる。」⁴²

立法論としては、本人と特別の関係があると認められる者に、本人に代わって開示請求しうることを認める規定を設けておくことが望ましい。そこで、本人に代わって開示請求をすることのできる者の範囲を、条例により拡大している自治体もある。大分市個人情報保護条例13条第2項は、未成年者・成年被後見人の法定代理人に加えて、「病気その他やむを得ない理由により自ら請求することができない者として市長が定める者の代理人」も、本人に代わって開示請求できることを定める。そして、同条例施行規則第5条は、代理人の範囲について、①「疾病、事故による傷病その他の身体的状況により本人が請求することができない者」、②「長期の出張のため本人が請求することができない者」、③「その他やむを得ない理由により直接本人が請求することができないと市長が認める者」と定めている。吹田市個人情報保護条例は、法定代理人以外にも「実施機関が定める者」は、本人に代わって開示請求できるとし、「実施機関が定める者」につき、同条例施行規則9条は、「本人から自己情報の開示等の請求に関する代理権を与えられた者（偽りその他の不正な手段により当該代理権を取得したことが判明した者を除く。）」として、任意代理を認めている。このほか、個人情報保護の第三者機関（審議会、審査会）に諮問し、そこで承諾を得られた者にも開示請求を認めるという規定を置くという方法も考えられる⁴³。

⁴² 宇賀克也著・前掲注⑧296頁。

⁴³ 宇賀克也・前掲注⑨8頁。

7. 死者に関する個人情報の開示請求

国の法律（行政機関・独立行政法人等個人情報保護法）は、生存する個人に関する情報であって特定の個人を識別しうるものを、個人情報と定義している（行政機関等個人情報保護法2条2項）。これは、開示・訂正・利用停止請求権のように、本人の関与等によけ権利利益の保護を求めることができるのは生存する個人であり、死者は行使できないということから、「個人情報」の範囲を「生存する個人に関する情報」に限ったものと説明される⁴⁴。

しかし実際には、遺族などが死者に関する情報の開示を請求し、その情報開示の是非が問題となることが少なくないようである。筆者が担当する市町村職員研修においても、「個人情報保護条例において、死者の個人情報に係る開示請求の取扱いについて、条文上に規定していないため、市立病院に係る診療情報について遺族から開示請求された場合、その対応に苦慮している」、「災害において（特に救急）、既に死亡した方の個人情報の開示を求められることが多い。遺族感情からすれば公開された当然のものである。「本人の利益となる」と判断し開示する場合もあるが、現状では所属により解釈が異なっている」、「故人の個人情報について、その相続人から開示請求があった場合、どうすべきか」、といった質問を受けている。

死者に関する情報であっても、それが同時に遺族等生存する個人に関する情報とも言える場合は、当該生存者は、本人の個人情報として開示請求を行うことができると解されている。ただ、いかなる場合に、死者に関する情報が同時に生存する個人の情報ともいえるかについての判断は必ずしも容易でない。死者に関する情報が同時に生存する個人の情報にも該当する例として、？死亡した親の遺伝子情報（実子個人の個人情報）、？死者の財産を遺族が相続した場合

⁴⁴ 総務省行政管理局監修・前掲注30)17頁。

の当該相続財産に関する情報（相続人である遺族の個人情報）、子どもが事故で死亡し、近親者固有の慰謝料が発生する場合における当該事件に関する報告書（近親者自身の個人情報）、未成年者である子ども死亡に関して作成された報告書（これは社会通念上、請求者自身の個人情報とみなしうるほど請求者と密接な関係がある情報といえるので、親自身の個人情報）などである⁴⁵。

診療情報についての遺族等への開示ないし情報提供について、「国立病院等における診療情報の提供に関する指針」（国立病院等診療情報提供推進会議、平成12年6月27日）は、「診療録等の開示は、原則として患者本に対して行うものであるが、患者本人が入院中に急死した場合など、患者本人の意思表示ができなかった場合で、遺族から請求があり、遺族との信頼関係の確保の観点から、主治医が必要と認める場合には、施設長は、診療録等開示委員会に諮り、診療録等の開示の対象者、開示の範囲及び内容、開示方法等を審議した上で、診療録等の開示を行うことができる」としている。また、「国立大学附属病院における診療情報の提供等に関する指針（ガイドライン）第2版」（国立大学附属病院長会議、平成18年1月）は、遺族に対する診療情報の提供として、「医療従事者等は、患者が死亡した際には遅滞なく、遺族に対して、死亡に至るまでの診療経過、死亡原因等についての診療情報を提供するものとする」と述べている。裁判例でも、相続人が被相続人の診療録の開示を求めた事案（本件は個人情報保護条例でなく、情報公開条例に基づく本人開示請求がなされている）において、名古屋高裁金沢支部平成16年4月19日判決⁴⁶は、当該診療録は相続人の個人情報にも該当するとしている。

遺族からの開示請求が争われた裁判例としては、ある中学校で生徒が自殺をし、いじめがあって自殺をしたらしいということで、学校で全校生徒に作文を

⁴⁵ 宇賀克也著・前掲注②238頁。

⁴⁶ 『判例タイムズ』1167号126頁。

書かせたが、その作文を親がぜひ見て、子どもの自殺の原因を知りたいというわけで、開示請求がされた事案がある。ここでは裁判例の詳細な分析は省略するが⁴⁷、東京地裁平成9年5月9日⁴⁸判決は、家族共同体構成員の固有情報という考え方に基づいて、未成年者の子どもが亡くなったとあれば、親としてはまさに自分の情報とも言えるほど密接な、いわば家族共同体の情報といえるという旨を理由として、当該請求を認めている。その控訴審である東京高裁平成11年8月23日⁴⁹も、社会通念上、子に関する個人情報を請求者自身の個人情報として同視しうる余地もあると述べている。

死者に関する個人情報の開示に関する条例上の創意工夫として、個人情報保護条例の中には、利害関係を有すると認められる相続人など、死者の個人情報を開示請求できる者について、類型的に定めている場合がある。大分市個人情報保護条例13条第3項は、「死者の個人情報は、当該個人情報について利害関係を有する者として市長が定める相続人が開示請求をすることができる」と規定し、同条例施行規則6条は、①死者から相続した財産に係る当該死者の個人情報について、当該財産を相続した相続人、②死者の死に起因して取得した慰謝料等の請求権に係る当該死者の個人情報について、当該請求権を有する者のうち当該死者の配偶者その他相続権を有する者、③死者から遺贈を受けた財産に係る当該死者の個人情報について、当該財産の受遺者のうち当該死者の配偶者その他相続権を有する者、④死亡した時において未成年であった者の個人情報について、その者の死亡した時における親権者、⑤以上の者以外の個人情報について、市長が大分市個人情報保護審査会の意見を聴いて関係相続人に該当する者として認めた者、と定めている。大分市の場合は、死者の個人情報を請求

⁴⁷ 本件については、宇賀克也著・前掲注⑧237～238頁、参照

⁴⁸ 『判例時報』1613号97頁。

⁴⁹ 『判例時報』1692号47頁。

できる者と請求しうる情報の類型を規則に委ねているが、条例上に死者情報の開示請求者とその求めうる情報の類型を定める場合もある。例えば中津市個人情報保護条例15条第2項は、①相続人が、被相続人から相続した財産に関する情報の開示請求をするとき、②相続人が被相続人である死者から相続した不法行為による損害賠償権等に関する情報について開示請求するとき、③死者の配偶者、子または父母が当該死者の死に起因して相続以外の原因により取得した慰謝料請求権または遺贈に係る財産等に関する情報について開示請求をするとき、④親権者が死亡時において未成年であった当該親権者の子に関する情報について開示請求するとき、⑤審査会の意見を聴いた上で、死者の個人情報の開示を請求するときにつき相当の理由があると実施機関が認めるとき、を規定する。吹田市個人情報保護条例14条第3項は、「本人が死亡している場合にあっては、当該本人の遺族（当該遺族が未成年者又は成年被後見人である場合は、当該未成年者又は成年被後見人の法定代理人を含む。）は、開示請求をすることができる」と規定し、開示請求できる遺族について、同4項は、「遺族は、本人の配偶者、子又は父母とする。ただし、実施機関が審議会の意見を聴いた上で、適当と認める者については、この限りでない」と規定する。具体的に類型化された者以外の者から開示請求がなされた場合、直ちに拒否処分ができるわけではなく、開示請求者本人の情報といえるかについて個別判断が必要となる。そこで、これらの個人情報保護条例では、具体的に類型化された者以外の者から開示請求であっても、審査会ないし審議会上に諮問して、個別的判断を行うこととしている⁵⁰。

⁵⁰ 宇賀克也・前掲注⑩55頁。

8. 住民票等の交付請求に係る開示請求

個人情報保護制度の目的は、自分の情報がいわば「ひとり歩き」するのを防止するという自己情報のコントロールの観点から、個人のプライバシーの侵害を予防することにある。したがって、個人情報を本人の同意なしに第三者に閲覧させたり写しを交付させることは、収集した目的外に当該個人情報を利用したり提供することになり、目的外利用・提供として原則禁止であり、公益上の必要性が高いときなど例外的な場合でない限り認められない。しかし、従前の住民票の写しの交付制度等は、何人も、すなわち本人以外の第三者であっても誰でも閲覧・交付の請求をすることが認められていた。これは、個人情報保護条例と目的外利用・提供禁止の原則と乖離するものであり、多くの地方自治体で問題となった。筆者の担当する市町村職員研修でも、この問題に関する質問を多く受けている。例えば、「他人が、子どもの住民票を取得したとして、住民票を誰が取得したのか、申請書を見せて欲しいという情報公開の請求がなされた。しかし、取得者の個人情報をマスクした状態でしか開示できないとしたが、請求者は納得しなかった」、「住民票の写しについて、本人以外の者からの交付申請がなされ、その申請書について開示請求がなされた場合、情報を開示するとき、交付請求者（個人）が特定できるとして、第三者である交付申請者の氏名は、本人には不開示としている。しかしながら、自己情報のコントロールという点に鑑みると、自己の住民票の写しを誰が交付申請しているのか、というのも自己情報に当たるのではないか」、といった質問である。

住民基本台帳制度は、住所を公に証明することを目的とした制度として創設され、昭和42年の住民基本台帳法制定時から、何人でも住民基本台帳の閲覧や住民票の写しの交付を請求できることとなっていた（ただし、請求理由等の記載を義務づけ、不当な目的であることが明らかなきは、市町村長は請求を拒否できるとされていた）。しかし、本人の知らない間に、本人の個人情報が第三

者により閲覧ないし交付されるのであるから、個人情報の「ひとり歩き」を防止するための目的外利用・提供の禁止原則と相容れない事態が生じるわけであるが、住民基本台帳法に基づく従前の住民票の写しの交付制度等は、その例外的扱いとなっていたことになる。すなわち、個人情報保護条例では、目的外利用・提供禁止の原則と例外として「法令等に基づく場合」を定めるが、従前の住民票の写しの交付制度等はこれに該当するものである。しかも、従前の住民票の写しの交付制度等は住民基本台帳法という法律に基づく特別のルールというだけではなく、自治体にとっては、法律と条例との関係もあって、自治体が条例によって定めた個人情報保護の一般的ルールを、国の法律が定めた特別のルールにより例外的扱いを認めて、個人情報保護の水準を後退させてしまう事態が発生していた。

住民票の交付等は何人も請求できる、第三者にとって「便利」な仕組みであったため、年間約7千万件から8千万件もの住民票の写し等が交付される中で、一部で、なりすまし等、不正な手段による交付請求が行われた。そのため、自己の住民票の写し等の交付が第三者により請求されたか否か、誰により請求されたかを知るため、個人情報保護条例を用いて、自己の住民票の写し等の交付請求書を開示しよう求めるケースが生じた。しかし、第三者請求を行った者が個人である場合、その者を識別できる情報は本人以外の第三者の個人情報として保護され、本人開示請求をしても不開示事由に該当するというので、不開示決定を受けることになる。もっとも、法人等については、その名称を開示してもその正当な権利利益を害するとはいえず、弁護士・司法書士などが請求する場合は、その業務を遂行する上で行うわけであるから、その氏名は本人に開示されるべきである。問題となるのは、個人（自然人）の第三者による請求の場合である⁵¹。

⁵¹ 宇賀克也・前掲注(19)17頁。

しかし、本人の情報がその同意なしに第三者に閲覧・交付されているのに、自己の情報を取得した相手の氏名すら知ることにはできないのは不合理ではないかという疑問が残ろう。実際に、渋谷区では「自分の住民票を誰が取得したかを知る権利」が問題となり、渋谷区個人情報の保護及び情報公開審査会平成14年10月17日答申は、「職務上請求をした弁護士が誰であるか」までは開示すべきとしたが、「使用目的・提出先」の欄については不開示の結論をした。それは、弁護士の依頼者を伏せる法律上の守秘義務と、本人の自己情報コントロール権を秤にかけた結果であった。その後、渋谷区同審査会平成15年11月18日答申は、請求者個人名を「請求事由」ともども本人に開示すべきであるとの結論を下している。その理由は、第三者が住民票の写し請求をしたとき、自治体窓口実務では、転出など引越し先の新住所を必ず教える運用になっていることを知り、それなら請求事由を含めて、その第三者情報を本人が知ることができてこそ均衡がとれる、という判断に基づくものであった⁵²。

しかしながら、住民票の写しの交付制度等は、個人情報保護法の施行や国民のプライバシーへの関心の高まりなどを受けて、その制度の見直しが検討され、改正された住民基本台帳制度が平成20年5月1日より施行された。この制度改正の基礎となった「住民票の写しの交付制度等のあり方に関する検討会報告書」（総務省自治行政局市町村課、平成19年2月）によると、「何人でも請求することができる」制度を抜本的に見直し、一定の要件に該当する場合にのみ請求できる制度にする必要がある。見直しに当たっての考え方として、①交付できる基準を明確化するため、請求できる場合を列挙、②基準の明確化に伴い、審査を厳正に行い不正取得の発生を防止、③住民票の写しが社会経済活動に広く利

⁵² 兼子仁「個人情報保護条例をめぐる問題—保護法と条例の見直し問題をふくめて」宇賀克也監修『プライバシーの保護とセキュリティー—その制度・システムと実効性』地域科学研究会2004年76頁。

用されていることを踏まえ、自己の権利行使・義務履行に必要な場合など、正当な理由がある場合には、だれでも交付の申出ができることとし、公証制度としての枠組みは維持、を示している。このような考え方に基づいて、住民票の交付請求等に係る平成19年住民基本台帳法の改正内容は、以下の通りである（住民基本台帳法第12条、第12条の2、第12条の3）。①住民票の写し等の交付請求や転出・転入などの住民異動届出をする際に本人確認することが規定された。②住民票の写し等の交付を請求できる場合を、以下のとおり規定した。(a)自己または自己と同一世帯に属する者による請求。(b)国・地方公共団体が法令上の業務を遂行するために必要であることを明らかにした場合。(c)自己の権利を行使し、または履行するため、住民票の記載事項を確認することに正当な理由がある場合。(d)特定事務受任者（弁護士・司法書士・土地家屋調査士・税理士・社会保険労務士など）が職務上必要な場合において行う請求。③偽りその他の不正な手段による住民票の写し等の交付に対する制裁措置を強化した。

このように、平成19年の住民基本台帳法改正により、住民票の交付を請求できる第三者は今日かなり限定されている。すなわち、住民基本台帳制度については、法改正により、閲覧制度と写しの交付制度の双方において、住民基本台帳法の公開原則は完全に終止符を打たれ、現在の個人情報保護の水準に適合した制度へのパラダイム・シフトが完成したと評価される⁵³。今日においても第三者が住民票の交付を請求できるとしても、特定事務受任者（弁護士・司法書士など）については、前述したように、その業務を遂行する上で行うわけであるから開示されるべきと考えられる。一方、純粋な個人が開示請求できるのは、自己の権利を行使しまたは履行するため正当な理由がある場合に限られる。これは、不正取得や虚偽の届出等の被害の防止および個人情報保護という要請と、

⁵³ 宇賀克也「住民基本台帳制度のパラダイム・シフト」『季報情報公開・個人情報保護』27号（2007年）68～69頁。

正当な理由がある者は誰でも交付の申出ができるという公証制度としての機能という、両方のバランスを図った特別の仕組みとして、「法令等に基づく場合」に該当するとして第三者提供しうることには一定の合理性があろう。但し、自己の住民票の写し等の交付請求がなされたことは通常は知りえないから、実施機関としては、本人以外の者に住民票の写し等を交付したときは、その旨を本人に通知しなければならない仕組みは検討されるべきであろう⁵⁴。

⁵⁴ 宇賀克也前掲注55)72頁。