

【事例紹介】 東京都の特定個人情報保護条例

東京都生活文化局広報広聴部情報公開課

統括課長代理 高野祥一

1 マイナンバー制度の導入による地方自治体への影響

① 番号法の位置付け

行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法及び個人情報保護法の特別法となるものである。

② 地方自治体との関係

・ 第5条

その基本理念にのっとり、個人番号その他の特定個人情報の取扱いの適正を確保するために必要な措置を講ずるとともに、個人番号及び法人番号の利用に関し、国との連携を図りながら、自主的かつ主体的に、その地域の特性に応じた施策を実施することを義務付ける。

・ 第31条

行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法、個人情報保護法及び番号法の規定により行政機関の長、独立行政法人等及び個人番号取扱事業者（国の機関、地方自治体の機関、独立行政法人等及び地方独立行政法人以外のもの）が講ずることとされている措置の趣旨を踏まえ、当該地方公共団体及びその設立に係る地方独立行政法人が保有する特定個人情報の適正な取扱いが確保され、並びに当該地方公共団体及びその設立に係る地方独立行政法人が保有する特定個人情報の開示、訂正、利用の停止、消去及び提供の停止（情報提供等の記録に記録された特定個人情報にあっては、その開示及び訂正）を実施するために必要な措置を講ずることを義務付ける。

⇒ マイナンバー制度に係る条例等の整備（新設、改正等）が必要

2 マイナンバー制度に対応するための条例整備等

① 条例整備の方法

ア 新設条例型

個人情報保護条例とは別に特定個人情報に係る条例を新設するケース（採用した自治体）

- ・ 都道府県・・・東京都、山形県、京都府
- ・ 政令市・・・横浜市、大阪市
- ・ 都内の区市町村・・・港区、目黒区、足立区、武蔵野市、三鷹市、青梅市、調布市、日野市、国分寺市、

狛江市、多摩市、稲城市、西東京市
桧原村、新島村、小笠原村

イ 条例改正型

個人情報保護条例を改正して対応するケース

(採用した自治体)

※ 上記以外の多数の自治体

② それぞれの整備方法に係るメリット、デメリット

ア 新設条例型

(メリット)

- ・ 番号法と現行の個人情報保護条例との抵触事項（定義や制限内容）に関する整理が比較的容易であること
- ・ マイナンバー制度に係る条例整備の全体像の把握がしやすいこと
- ・ 現行の個人情報保護条例を大きく変更する必要がないので、一般の個人情報についての条例運用は原則的に現行通りであり、混乱が生じにくいこと
- ・ 個人番号を含む個人情報とそれ以外の個人情報で適用される条例が別個に分かれていることから、職員にとって参照すべき条例が明確となること

(デメリット)

- ・ 新たな条例等を整備することから、これを担当する部署にとって作業的な面で負担が大きいこと
- ・ 新しい制度であることから参考にできる前例がなく、制度上の課題等も明らかではないため、準備に時間がかかること

イ 条例改正型

(メリット)

- ・ 原則的にマイナンバー制度に関係する事項を現行条例に追加すれば良いことから、担当する部署にとって作業的な面で比較的負担が小さいこと
- ・ 番号法の起草者が専門書において参考例を掲載していること
※ ただし、当該起草者は地方自治体の実務には精通していないと思われる、内容に疑問がある部分も多い。
- ・ 特定個人情報も個人情報の一部であることから、一つの条例において一体的な制度としての運用が行えること

(デメリット)

- ・ 同一の条例であるがゆえに、番号法と現行の個人情報保護条例で整合が取れていない事項（目的や定義、制限内容）に関して問題の生じない整理をしなければならず、大きく取扱いの異なる情報について明

確に条文を書き分ける必要があること。

- ・ 個々の条文で一般の個人情報と特定個人情報の取扱いを分けて規定することにより、マイナンバー制度に係る条例整備の全体像の把握がしにくいこと
- ・ 現行条例の条文が大幅に変更されることになるため、住民や職員に一時的に混乱を生じさせるおそれがあること

③ 定義等の不整合な事項に係る問題点

ア 目的規定

- ・ 一般的な個人情報保護条例
個人の権利利益の保護、適正な行政運営等
- ・ 番号法
行政運営の効率化、国民の利便性の向上等

⇒ 一般的に一つの条例には統一的な趣旨目的が存するものであるところ、番号法が掲げる目的については、一般的な個人情報保護条例から読み取るとは困難

条例改正型で対応した場合、目的規定の改正を行うのか、仮に行うとした場合、従来の規定の趣旨目的との整合性をどのように図るのか、目的規定の改正を行わないとした場合、番号法に基づく条例改正でありながら、条例の目的規定に法の趣旨目的が反映されなくて良いのかという問題が生じる。

イ 個人情報の定義

番号法における個人情報の定義については、個人情報保護法の定義を用いることとされている。そこで、主に以下の3つの点について、地方自治体の個人情報保護条例と整合しない場合が生じている。

(ア) 他の情報との照合の容易性

- ・ 個人情報保護法における個人情報については、他の情報との照合の容易性が要件とされている。
- ・ 多くの地方自治体の個人情報保護条例では、照合の容易性は要件とされていない。

⇒ 個人情報となるものの範囲が整合していない。

(イ) 死者の個人情報

- ・ 個人情報保護法における個人情報については、生存する個人に関する情報であることが要件とされている。
- ・ 地方自治体の個人情報保護条例では、死者の情報も個人情報に含めるとしている場合がある。

⇒ 上記の場合、個人情報となるものの範囲が整合していない。

(ウ) 法人の役員、個人事業者の情報

- ・ 個人情報保護法における個人情報については、法人の役員や個人事業者の情報であっても、特定の個人が識別できるものは個人情報となる。
- ・ 地方自治体の個人情報保護条例では、法人の役員や個人事業者の情報を個人情報から除外している場合がある。

⇒ 上記の場合、個人情報となるものの範囲が整合していない。

(エ) 具体的なケースについての検討

番号法の定義とは上記3点において異なるパターンの参考規定を想定し、条例改正型で対応したケースについて検討する。

<参考規定>

第〇条 この条例において個人情報とは、個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(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。)をいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 法人その他の団体に関する情報に含まれる当該法人その他の団体の役員に関する情報

イ 事業を営む個人の当該事業に関する情報

第〇条 この条例において特定個人情報とは、番号法第2条第8項に規定する特定個人情報をいう。

※ 問題点その1

◎ Aの個人番号を含む個人情報(Aの特定個人情報)の中に、Bに関する情報が含まれているケースでは・・・

⇒ 特定個人情報である以上、Bの個人情報であるか否かの判断は照合の容易性に基づき行われるものと解されるところ、仮に容易には照合できないが、相当程度の調査等を行えばBが特定されるようなケースでは、同一の条例において、Aの特定個人情報の一部としてみればBの個人情報とはならない情報が、その情報単体で見ればBの個人情報に該当するという矛盾が生じる。

※ 問題点その2

◎ 本人の特定個人情報の中に死者の情報が含まれているケース(例えば、税務事務において相続人と被相続人の情報が一体的に管理されている場合等)では・・・

⇒ 同一の条例において、当該死者の情報を単体で見れば個人情報に該当するものであるが、特定個人情報としては個人情報には死者の

情報は含まないのであるから、当該死者の情報の部分は個人情報には該当しないと解され、矛盾が生じる。

※ 問題点その3

◎ 個人番号とともに当該個人番号の本人に係る氏名等の情報が個人事業者の情報として一体的に記載されているケースでは・・・

⇒ 同一の条例において、当該一体の個人事業者の情報は、番号法に基づき個人番号の本人に係る特定個人情報に該当することとなるが、個人番号以外の部分の情報を単体で見れば、氏名等によって特定個人が識別できるものであっても、個人事業者の情報として記載されている以上、個人情報には当たらないという矛盾が生じる。

ウ 目的外利用、提供の厳格な制限

・ 一般的な個人情報保護条例

個人情報の目的外利用や提供について原則禁止するとともに、本人の同意があるとき、法令等に定めがあるとき、他の地方公共団体等に提供する場合で、事務に必要な限度で利用し、かつ、利用することに相当な理由があると認められるときなどの場合に例外的に目的外利用や提供を認めている。

・ 番号法

特定個人情報の目的外利用について、人の生命、身体若しくは財産の保護のために必要がある場合と激甚災害への対処で金銭の支払いを行うため以外には一切認めていない。

特定個人情報の提供については、番号法第19条各号に定める場合に限定して認めている。

◎ 実務上、地方自治体の事務では、同一実施機関内又は他の実施機関との横断的な処理を必要とする場合が多く、番号法の上記の厳格な制限は、地方自治体の事務処理の実態に即していない。

⇒ 法文上には規定されていない「庁内連携」や「移転」という概念を用いて、番号法第9条第2項に基づき、地方自治体が条例で独自に個人番号を利用する事務として、従来の同一実施機関内における情報連携を「庁内連携事務」や「移転事務」として定めることにより、適法にこれが可能となるような方向性が示された（この場合、情報連携を目的とする事務の目的内利用となり、目的外利用ではないという解釈である。）。 ← 適法性に疑問が残る！

エ 任意代理人による開示請求が認められたこと

・ 一般的な個人情報保護条例

任意代理人による保有個人情報の開示請求を認めていない。

・ 番号法

行政機関個人情報保護法等を読み替えることにより、任意代理人に

よる開示請求も認めている。

◎ 問題点 1

開示請求をする特定個人情報の内容等について、任意代理人が裁量によって自由に決めることが許されるのか。

- ⇒ ・ 番号法においては、個人番号及び特定個人情報の収集や利用は極めて限定されていること
- ・ 特定個人情報の中にはセンシティブな情報が含まれている場合もあること

※ 任意代理人が開示請求をしようとする特定個人情報の内容については、委任者である本人に相当程度の特定をさせるべき。

◎ 問題点 2

任意代理人との利益相反をどのように判断するのか。

- ⇒ 下記<参考情報>の [ステップ 2] 参照

<参考情報>

☆ 任意代理人のなりすまし対策等について

税務関係の証明書の発行事務等において、委任状の偽造による任意代理人へのなりすまし事例が確認されている。

- ⇒ 特定個人情報の開示請求に関しては、特になりすまし対策が重要
[ステップ 1]

- ・ 任意代理人が開示請求書を提出した時点における確認
- 委任者本人に対し、任意代理人から開示請求があった旨を通知する（開示請求の内容も通知することが望ましい。）。

※ 委任の事実が確認できない場合、請求を却下する。

[ステップ 2]

- ・ 開示請求に対する内容審査時点における確認
- 任意代理人が提出した開示請求書に対する内容審査に際して、対象となる特定個人情報の内容を含め、委任者本人に確認のための通知を文書により行う。

※ 任意代理人との利益相反（任意代理人に開示することが委任者本人の利益を害する場合）を判断するに当たって、委任者本人の意思確認が重要となり、委任者本人が開示に反対の意思を表明しない限り、利益相反はないものと解される。

3 東京都の特定個人情報保護条例

① 東京都情報公開・個人情報保護審議会の答申

◎ 「社会保障・税番号制度の導入に伴う東京都における特定個人情報保護のあり方について 答申」

- ・ 番号法が個人情報保護三法の改正ではなく、特別法としての位置付けで別の法律として制定されたこと
- ・ 制度運用の基本となる「個人情報」の定義が番号法と都個人情報保護条例で整合していないこと
- ・ 個人番号や特定個人情報については、一般の個人情報と大きく取扱いが異なること

⇒ これまで相当な期間運用し定着してきた現行の個人情報保護制度に混乱を生じさせるような個人情報保護条例の大幅な改正は、必ずしも適切な対応とは解されない。

※ 東京都における特定個人情報の保護に係る条例を新たに制定すべき。

② 「東京都特定個人情報の保護に関する条例」の制定

ア 定義について

「東京都特定個人情報の保護に関する条例」(以下「新条例」という。)では、番号法における個人番号及び特定個人情報の保護に関する事項について網羅的に規定を置いており、番号法上の定義は、原則的に新条例においてもそのまま規定した。

(ア) 個人情報の定義

現行の東京都の個人情報保護条例については、個人情報の定義に係る番号法との不整合は「他の情報との照合の容易性」のみである。

⇒ 新条例では、個人情報保護法の「個人情報」の定義をそのまま用いたため、新条例と番号法との不整合は生じない。

(イ) 特定個人情報の定義

収集や利用等の制限の対象となる特定個人情報、又は開示請求の対象となる特定個人情報の考え方と、特定個人情報保護評価の対象となる特定個人情報ファイルを構成するデータとしての特定個人情報の考え方とは区別するべきである。

⇒ 新条例では、同一の公文書上に個人番号とこれに結び付く個人情報が一体のものとして記載されている場合を開示請求の対象となる「保有特定個人情報」として定義し、特定個人情報保護評価の対象となる特定個人情報ファイルを構成するデータとしての特定個人情報を「評価対象特定個人情報」として定義を行った。

<考え方のポイント>

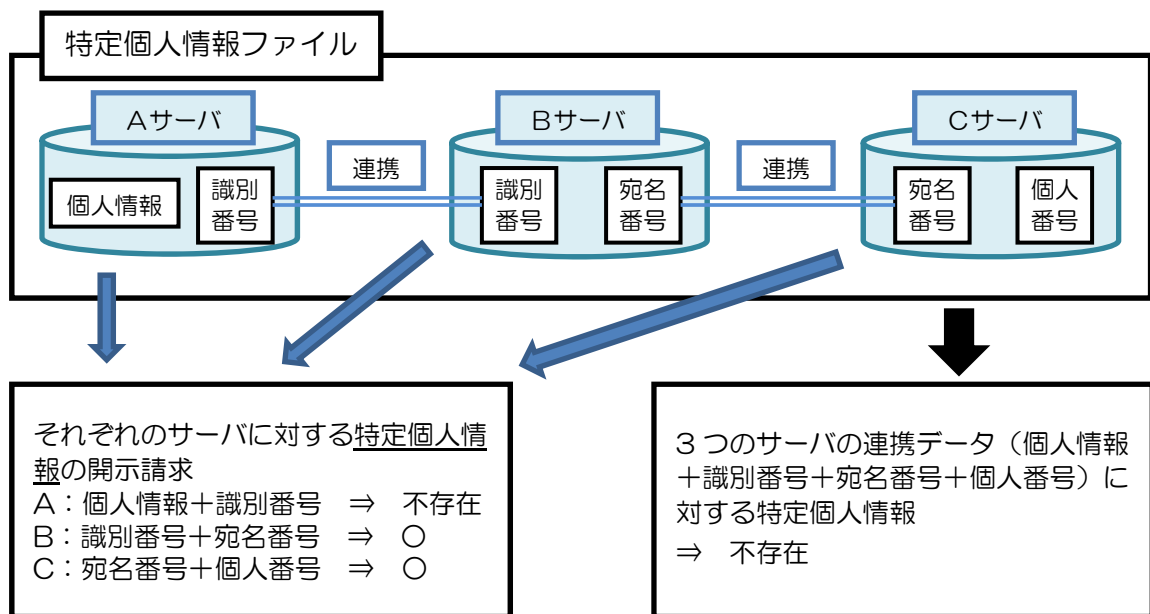
- ・ 異なるサーバ上に別個に置かれているデータ(下図参照)がシステムの処理において連携している場合、これらは一体のものとして特定個人情報保護評価の対象となる「特定個人情報ファイル」に該当する(「特定個人情報保護評価指針の解説」)。

→ 特定個人情報ファイルに含まれる自身の特定個人情報として開

示請求が行われた場合、当該特定個人情報の不存在を理由とした非開示処分を行わざるを得ない。

※ これまで運用してきた個人情報保護制度において、開示請求の対象となる個人情報（保有個人情報）は、同一の公文書上に記録されている一体的な個人情報であって、上記のようなケースでは、該当するデータは通常同一の公文書上にない状態であると考えられる。

※ 異なるサーバに存するデータを個別に取出し、一体のものとしてつなぎ合わせて開示するという事は、別々の紙のファイルに綴られている情報を切り貼りして一体のものにするのと同義であり、いわゆる情報の加工や編集に他ならず、判例等においても確立されている「開示請求に対する事務処理においては、対象となる情報について加工や編集をすることなく、ありのままの情報を開示する」という原則に反する。



イ 開示請求時における請求者（本人）の個人番号の収集

東京都は、番号法第9条第2項に基づき、個人番号を開示請求の処理に利用するため、新条例において、開示請求書への記載事項として個人番号を明記した。

- ・ 番号法においては、個人番号を利用できる事務は法定されており、特定個人情報の開示請求を処理する事務はこれに含まれていない。
- ・ 番号法第15条は、第19条各号で定める場合を除き、個人番号の提供の求めを禁止している。

⇒ 国は、開示請求の処理等について、特定個人情報は開示制度上当然

に用いることができると解されるとして、番号法第9条第2項による条例への規定は必要ないとしている（内閣官房HP 地方公共団体向けFAQのQ3-2）。

一方で、国は、開示請求を行う本人が開示を求める保有個人情報を特定する一要素として開示請求書に任意に個人番号を記載し、それを行政機関等が受理することは問題ないが、個人番号を請求書に記載して開示請求を行うことを求め、その個人番号を利用して開示すべき特定個人情報の検索を行うことまでは、番号法は予定しているものではないと解されるので、開示すべき特定個人情報を検索する目的で、あらかじめ開示請求書に個人番号の記載を求めることはできないとしている（Digital PMO Q377）

※ 上記それぞれの見解の整合性についても疑問があるが、特に後段の開示請求書に個人番号を記載させることはできないとする見解は明らかに誤りである。

- 実際の特定個人情報としてのデータには、個人番号(個人番号と見なされる記号や符号を含む。)以外に直接特定個人情報を特定することができる情報が含まれていない場合も想定できる。

- 上記見解に従えば、特定個人情報の開示請求において、開示請求者が任意に個人番号を請求内容欄に記載しない限り、特定個人情報を特定することが不可能となる。

また、任意の記載であれ、様式上の記載であれ、個人番号を収集することに他ならず、仮に「個人番号による検索」が問題なのであれば、前段において「特定個人情報は開示制度上当然に用いることができると解される」としていることと矛盾する。

- 特定個人情報の開示請求書の様式を一般の保有個人情報の開示請求書とは別に定め、当該特定個人情報の開示請求書において請求者の個人番号を特定個人情報の特定(特定するには検索が必要である。)のために所定の項目として記載させることには問題はないものと解される。

ウ 任意代理人による開示請求

任意代理人は一般の保有個人情報の開示請求については認めず、新条例において保有特定個人情報の開示請求の場合にのみ認めることとした。

- 規則により任意代理人に係る委任状の様式を定め、当該様式の記載事項の中に「請求に係る保有特定個人情報の内容」という欄を設けた。

- ⇒ 可能な限り具体的な内容を委任者である本人に記載させることで、任意代理人による請求内容についての裁量の範囲を極力限定できると考える。

※ 任意代理人の確認のための印鑑登録証明書の提出について
任意代理人のなりすまし対策として、委任状とともに印鑑証明書を提出させるべきとする考え方がある。

→ 東京都としては、その提出は求めないこととした。

印鑑登録証明書自体が様々な法的行為に用いることが可能なものであり、開示請求以外の目的に使用される危険性が存する。

エ 代理人との利益相反

代理人と本人との間に利益相反のおそれがある場合、現行の個人情報保護条例では非開示情報として規定を置いているが、虐待が原因でシェルターに保護されている子の特定個人情報について、虐待の加害者である親が子の居所の探索を目的として開示請求を行おうとする場合など、代理人と本人の間の利益相反が明確である場合、新条例では開示請求自体を認めないこととし、現行条例もこれに合わせて改正を行った。

オ 開示請求に係る非開示情報

(ア) 新条例において、開示請求者以外の他人の保有特定個人情報を例外なく非開示とする規定を整備した。

- ・ 番号法が第 15 条で他人（自己と同一の世帯に属する者以外の者）に対する個人番号の提供の求めを禁止している。
- ・ 特定個人情報の提供は、番号法第 19 条各号の場合に限定されている。

※ 一般的な個人情報保護条例では、開示請求者以外の個人に関する情報を非開示事由として規定し、「法令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」等が例外事由とされている場合が多いが、特定個人情報に関しては、このような例外事由の適用は妥当ではない。

<問題となる事例>

○ 二世帯住宅に祖父・祖母とその子である夫婦が住んでおり、祖父・祖母と子である夫婦は世帯が別であるケース

- ・ 夫が保有個人情報の開示請求を行って、夫の保有個人情報の中に祖父・祖母の氏名とともに生年月日が含まれている場合、一般的には、二世帯住宅に同居している家族であるからこれらの情報を知っているものと解され、開示請求者である夫以外の者（祖父・祖母）の個人情報ではあるが、開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報として開示されるものと考えられる。
- ・ 夫が保有特定個人情報の開示請求を行って、夫の保有特定個人情報の中に祖父及び祖母それぞれの個人番号を含む個人情報が含まれている場合、番号法第 15 条により自己と同一の世帯に属する

者以外の者の個人番号については提供の求めが禁止されていること、特定個人情報の提供は番号法第 19 条各号の場合に限定されていることから、祖父及び祖母それぞれの個人番号を含む個人情報（祖父及び祖母それぞれの特定個人情報）については、仮に実態としてそれらの情報を開示請求者である夫が知っているとしても、開示請求の処理としては非開示にしなければならないものと解される。

⇒ 上記のような一般的な例外事由の適用は排除しなければならないと考えられるため、個別に例外のない非開示情報として規定する必要がある。

同様に、裁量的開示の規定についても適用を排除する必要がある。

(イ) 新条例において、死亡している者の個人番号を例外なく非開示とする規定を整備した。

- ・ 番号法では、個人情報と異なり、個人番号については生存する者に係るものに限しておらず、死者に係るものについても含まれることから、死者の個人番号も第 15 条の適用を受けることとなる。
- ・ 死者である以上、自己と同一の世帯に属する者にはなり得ないので、提供の求めが禁止される個人番号と解される。

<問題となる事例>

○ 土地や建物の登記名義人が既に亡くなっている親のままになっている場合、当該不動産に係る固定資産税に関する情報

- ・ 当該死者の相続人である子が行う保有個人情報の開示請求において、自分の保有個人情報の中に亡くなった親の個人情報が含まれている場合、一般的には、その親の情報を知っているものと解され、開示請求者である子以外の者（親）の個人情報ではあるが、開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報として開示されるものと考えられる。
- ・ 当該死者の相続人である子が行う保有特定個人情報の開示請求において、自分の特定個人情報の中に亡くなった親の個人番号が含まれている場合には、仮に実態としてその情報を開示請求者である子が知っているとしても、当該亡くなった親の個人番号について、非開示とせざるを得ないものと解される。

⇒ 上記（ア）の場合と同様に、一般的な例外事由及び裁量的開示の適用は排除しなければならないと考えられるため、個別に例外のない非開示情報として規定する必要がある。

(ウ) 新条例において、開示請求者と同一の世帯に属する者の保有特定個人情報であって、開示請求者に開示することにより当該同一世帯に属

する者の利益に反するおそれがあるものを非開示とする規定を整備した。

- 番号法が「開示請求者と同一の世帯に属する者」については個人番号の提供の求めを禁止していない以上、開示すべきとの考え方も存すると思われる。
- しかし、特定個人情報には個人番号以外の個人情報が含まれていること、DVなどの特別な配慮が必要なケースも想定されること等から、たとえ同一の世帯に属する者の情報であっても、開示請求者に開示することにより、当該同一の世帯に属する者の利益を侵害する可能性がある場合については非開示とする必要がある。