

# 琉球大学学術リポジトリ

## 公的部門のデータ保護と利活用

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 琉球大学人文社会学部・琉球大学大学院法務研究科 公開日: 2020-10-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 井上, 賢男 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/46863">http://hdl.handle.net/20.500.12000/46863</a>

## 公的部門のデータ保護と利活用 \*

井 上 穎 男

### I はじめに—“グローバル化”と公的部門

1. GDPRと日本
2. 個人データの利活用・保護と公的部門

### II 電子公文書の管理

### III データ保護・利活用の現状と課題

1. 公的部門における非識別加工情報
2. 官民データ活用推進基本法、IT基本法、  
デジタル手続法
3. 個人情報保護法制の再編論
  - (1) オムニバスとセグメント
  - (2) 法制度の一元化に向けた再編
4. 特別法としての番号法
  - (1) 個人情報保護法制と番号法
  - (2)マイナンバー（カード）の利活用
5. 自治体の対応と業務負担

### IV おわりに—“アフターコロナ”と個人データ

---

\* 本稿は、法学教室 No.479（2020年8月号）掲載の井上禎男「公的部門のデータ保護と利活用」（特集「情報法というフロンティア」II論文）と同一表題の論考である。同誌12-13頁の注6)にも明記したが、紙幅の関係上、同誌上の掲載を大幅に割愛せざるを得なかつた部分（上記目次の項目「II」すべて、全体を通しての参考文献、私見全般）について補完するものである。

## I はじめに—“グローバル化”と公的部門

### 1. GDPRと日本

ICT（Information and Communication Technology：情報通信技術）の進展とその市場活性化等にともなう国際的な情報流通の増大により、個人データの保護は一国の領域に留まらない課題となった。2016年4月に制定された「EU一般データ保護規則」（GDPR：General Data Protection Regulation。以下「GDPR」という。）<sup>1</sup>が2018年5月25日に施行され、個人情報保護法制の“グローバル化”は新たな局面を迎えている。

EUが1995年制定の個人情報保護指令（以下「95年指令」という。）を「規則」であるGDPRへと改めたことは、その受容・国内法化を各国対応に委ねる「指令」の次元からさらに進んで「規則」として厳格化し、加盟国共通の法規範としてより普遍的で強い拘束力を持たせたことを意味する<sup>2</sup>。のみならずGDPRは、EU

1 正確には1995年の「データ保護指令」（Directive 95/46/EC）に代わる、「個人データの取扱いにかかる自然人の保護及び当該データの自由な移転に関する欧州議会及び欧州理事会規則（一般データ保護規則）」（REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)）。

2 フランスの個人情報保護分野の法令集積である*CODE DE LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES* (DALLOZ) の初版 (2018／2019) と第2版 (2020) の厚さの違いを比べても一目瞭然だが、EU加盟国のフランスでもGDPR（なお、フランスでの略称はRGPD : Règlement Général sur la Protection des Donnéesとなる。）の施行を受け、2018年8月1日のデクレや2019年5月29日のデクレなどの重要法令の制定・改正が相次いでいる。フランスにおけるRGPD受容については、フランス国内法との関連整理につきRGPD／*Loi Informatique et Libertés modifiée*, DALLOZ 2018, 概説としてAurélie Banck, *RGPD : la protection des données personnelles-18 fiches pour réussir votre mise en conformité*, Gualino (Lextenso) 2018, Jacques Foucault, Loïc Panhaleux, Dominique Renaud, Pierre Begasse, *RGPD-Le comprendre et le mettre en œuvre*, EMI 2018, 解説としてGuillaume Desgens-Pasanau, *LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES-Le RGDP et la loi française du 20 juin 2018*, 4e ÉD., LexisNexis 2019, Fabrice Mattatia, *RGPD ET DROIT DES DONNÉES PERSONNELLES*, EYROLLES 2018, Stéphane Prévost et Erwan Royer (Coordination éditoriale), *Le RGDP-Édition 2018*, DALLOZ 2018を参照。国内及び対EU業務での責任を担うフランスでの独立行政機関はCNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés) である。RGPD業務については今後の検討課題とするが、個人情報保護法制におけるCNILの権限行使については、参照、井上禎男「フランスにおける個人情報保護第三者機関の機能と運用—2004年改正1978年個人情報保護法とCNILの実務」人間文化研究（名古屋市立大学）5号（2006年）155-193頁。

加盟国間にとどまらない第三国への個人データ移転に関する規範を明文化しており（第5章：44条～50条），わが国も含めた第三国に十分なデータ保護水準の確保を要請している<sup>3</sup>。

EUの対極にあるアメリカがGDPRを無視しても<sup>4</sup>，EUデータの処理自体を避けることはできない。GDPR上の要請や実効性確保措置にともなって生じる現実の不利益は，自国で引き受けなければならない。この点は日本も同じである。

わが国では95年指令段階でのEUからの要請はほとんど意識されていなかつたものの<sup>5</sup>，2003～05年の個人情報保護法制の制定・施行とその後の定着，さらに法制度の中軸となる「個人情報の保護に関する法律」（平成15年法律第57号。以下「保護法」という。）の2017年改正によって設立された個人情報保護委員会（PPC [Personal Information Protection Commission]）主務大臣制の廃止と所管移行によって2016年1月に発足した独立性の高い行政機関。保護法第5章に規定。委員の任務等については保護法60条・61条を参照。以下は単に「委員会」という。）<sup>6</sup>による交渉等を（も）経ながら，GDPRの十分性認定（45条）を得るに至った<sup>7</sup>。わが国での認定範囲は現時点で民間部門に限られており，EU域内で事業所等を有する日本企業やEUに商品・サービスを提供する場合には，95年指令下での要請に比して徹底した個人データ対応が求められている<sup>8</sup>。

## 2. 個人データの利活用・保護と公的部門

“グローバル化”の側面からみると一国の公的部門が保有する個人データの

3 詳しくは、藤原靜雄「GDPRをめぐる法的課題—特色と留意点」ジュリストNo.1534（2019年）14頁及び特集「GDPRの適用開始をめぐって」ジュリストNo.1521（2018年）を参照。GDPR自体については、わが国の個人情報保護委員会が英語版から前文・条文の「仮日本語訳」を公表している（<https://www.ppc.go.jp/enforcement/infoprovision/laws/GDPR/>）。

4 GDPRに対するアメリカの反応については、藤原・前掲注3論文15頁の注3）を参照。

5 参照、堀部政男「EU個人情報保護指令と日本」増刊ジュリスト『変革期のメディア』（有斐閣・1997年）358頁。

6 委員会のウェブサイト（<https://www.ppc.go.jp/>）上にも解説がある。

7 認定の経緯も含め、堀部政男＝宍戸常寿「[対談]第1期個人情報保護委員会を振りかえる」ジュリストNo.1534（2019年）ii頁を参照。交渉経緯に関する資料等については委員会ウェブサイトから参照可能。

8 わが国での事業者対応の手がかりとして、日本貿易振興機構（ジェトロ）が公表する『「EU一般データ保護規則（GDPR）」に関わる実務ハンドブック（入門編）』（2016年）を参照（[https://www.jetro.go.jp/ext\\_images/\\_Reports/01/dcfcebc8265a8943/20160084.pdf](https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/dcfcebc8265a8943/20160084.pdf)）

国際間流通は限定的な印象を受ける（流通やサービスの提供を想定すると、公的部門よりも民間部門がクローズアップされがちだ）が、政府・自治体がインターネット上にオープンデータを公開・開放する場合を考えてみると、公的部門も例外でないことに気づく。

オープンデータのおもな議論は、公的部門が有する災害・気象・交通等のデータを共通基盤化し、一般利用者が自由に取り出せるようにシステムを構築することにある。公共データが二次利用可能な形で提供されることによってもたらされる官民によるイノベーションの創出ともいえる。オープンデータ自体については、「オープンデータ基本指針」（平成29年5月30日高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定／令和元年6月7日改正。以下「基本指針」という。）が以下のように明記している。「国、地方公共団体及び事業者が保有する官民データのうち、国民誰もがインターネット等を通じて容易に利用（加工、編集、再配布等）できるよう、次のいずれの項目にも該当する形で公開されたデータをオープンデータと定義する。①営利目的、非営利目的を問わず二次利用可能なルールが適用されたもの ②機械判読に適したもの ③無償で利用できるもの」<sup>9</sup>。なお、後述する「官民データ推進基本法」11条では、国及び地方公共団体等が保有する官民データの容易な利用等が明記される。

GDPR上でも、個人データ（4条1項「識別された自然人又は識別可能な自然人（データ主体）に関する情報）の管理者・処理者・取得者・第三者の定義に「公的機関」が含まれるため（GDPR 4条7項～10項）、民間部門のみならず公的部門も対象に置かれる。

個人データの利活用（の促進）を否定できないとすると、表裏一体の価値となるデータ共有主体による個人データの保護がより重要性を増す。法律はここで個人データの利活用を謳うと同時に、利活用を行うデータ共有主体の責務や保護のための手段・措置を講じる。

GDPRは多国間のグローバルな規範のひとつであるが、唯一無二ではない。

9 基本指針は首相官邸ウェブサイトに掲載。なお、官民データ活用推進基本法に基づく「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」の策定を受け、それまでの「世界最先端IT国家創造宣言」（平成28年5月20日閣議決定）は平成29年5月30日の閣議決定によって廃止された。なお、わが国におけるオープンデータ政策については、宇賀克也『情報公開・オープンデータ・公文書管理』（有斐閣・2019年）269-317頁に詳しい。

また、そうした“グローバル・スタンダード”以前の問題として、後述するように、日本でも問題や課題にそくした一定の法整備が進められている。

ここではGDPRが官民両部門に加えて、公的部門の活動を民間組織が担う場合の監督について規定していること（GDPR前文122項）にも留意すべきだろう。

このように官／民の峻別にそぐわない側面があるとすれば、公的部門のみを抽出して検討することは有意ではないかもしれない。おそらくは、公的部門と民間部門とのかかわりが明瞭・不可避な場合や（さしあたって）公共部門に固有の問題・課題を検討対象にすべきものだろう。それでも、これらすべてをフォローすることはできないから、以下は、近い将来これまでにない大きな変化を生じ<sup>10</sup>、法制度の転換点を迎えるとされる公的部門のデータ保護・利活用の問題について、いくつかのトピックを通して考えてみることにする。

## II 電子公文書の管理

ディスクロージャーや企業の社会的責任にも関係するが、民間部門では日常業務の前提としての文書や情報の管理が継続的かつ重要な課題となる。他方、公的部門では行政が果たすべき説明責任あるいは説明責務（アカウンタビリティー）の観点から<sup>11</sup>、行政情報公開法制と“車の両輪”となる文書管理のありかたが問われる。

適正な文書（情報）管理は、行政情報の公開・開示の前提となる。「公文書等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）<sup>12</sup>は行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理についての統一的な管理ルールを定める法律だが、同法が制定・施行されて久しいにもかかわらず、事実上の杜撰な国の公文書管理が相次いで露見してい

10 参照、宇賀克也「公的部門における個人情報の保護と利用」ジュリスト No.1534 (2019年) 20頁。

11 ディスクロージャーとアクセスとの異同も含め、井上禎男「行政と説明責任」（特集「情報と行政法」III論文）法学教室 No.432 (2016年) 20-26頁及び同「行政と説明責任」琉大法学 96号 (2017年) 85-11頁掲載の参考文献を参照。

12 公文書管理法については、内閣官房公文書管理検討室『改訂逐条解説公文書管理法・施行令』（ぎょうせい・2011年）、藤原靜雄＝七條浩二『条文解説 公文書管理法』（有斐閣・2013年）、宇賀克也『逐条解説公文書等の管理に関する法律 [第3版]』（第一法規・2015年）、公文書管理研究会編『実務担当者のための逐条解説公文書管理法・施行令』（ぎょうせい・2019年）等を参照。

る。保存・管理が不適正であれば、文書の検索を徹底することはできない。また、そもそも議事録が作成されていない場合<sup>13</sup>や保存期間満了前の廃棄（通常では考えられない。意図的な隠蔽を疑われても仕方がないだろう。）によって、結果的に行政文書の不存在が判断される事例も生じている<sup>14</sup>。

たしかに現状での公文書はその大半が紙媒体を正本・原本としており、職員の手作業で管理されている。こうした現状が原本の電子化およびフォルダ体系的な整理段階を経て、さらに本格的な電子的管理(自動化・システム化)へと移行すれば<sup>15</sup>、一面において保存・管理・検索の適正に資することも想像に難くない。

しかし、訴訟を提起しても不存在の主張立証責任を原告側が負わざるを得ない以上<sup>16</sup>、訴訟以前に、文書の保有の有無を問われる行政側での対応と不存在の判断根拠が決定的となる。“ないものはない”では済まされない。行政が保存・管理・検索上で果たすべき説明責任は、真実かつ明瞭でなければならない。

今後は、「消えた年金問題」の発端となった事務対応の二の舞にならないよう、新たな管理体制に移行する初手となる原本電子化段階での緊張感と緻密さが求められる。しかし、システムの電子化さえ進めば、前記のようなお粗末極まりない事例がなくなるものでもない。要は、新たな管理のツール以上に、役所に公文書管理への国民の不信感を払拭するだけの日常的・継続的な管理の意識と実態がともなわなければならない。

13 公文書管理法4条の「記録」について議事録を作成するのか、議事要旨・議事概要で足りるのかという判断、さらに運用上で実際にどの程度の情報を記載するかといった問題も残る。この点は「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定／令和元年5月1日一部改正）にそくして判断される。同ガイドラインは内閣府ウェブサイトに掲載。なお、行政情報に限らず、広く公的部門（国会・議会、裁判所）の文書公開の課題も残る。その概要については、井上禎男「会議・議事録の公開」高木光＝宇賀克也編『行政法の争点』（有斐閣・2014年）66頁を参照。

14 一例かつ典型である“森友問題”については、村上裕章「森友学園事件から見えてくる法的問題—随意契約・公文書管理・情報公開」法律時報84巻2号（2018年）64-68頁を参照。

15 参照、「行政文書の電子的管理についての基本的指針」（平成31年3月25日内閣総理大臣決定）内閣府ウェブサイト掲載。

16 いわゆる「沖縄返還『密約』文書開示請求事件」最二小判H26・7・14訴月65巻1号1037頁（行政判例百選II〔第7版〕にも所収〔No.196・金崎剛志〕）。詳しくは、井上禎男「本件評釈」判評680号（判時2265号）（2015年）6-12頁及び掲載文献を参照。宇賀・前掲注9書151-164頁も参照。

### III データ保護・利活用の現状と課題

#### 1. 公的部門における非識別加工情報

「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（平成15年法律第58号。対象となる「行政機関」につき2条1項各号を参照。以下「行政機関保護法」という。）、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」（平成15年法律第59号。対象となる「独立行政法人等」につき2条1項参照。独立行政法人通則法〔平成11年法律第103号〕2条1項に規定される独立行政法人及び別表に掲げる法人、すなわち政府の一部を構成するとみられる法人等が対象となる。以下「独法保護法」という。）（以下、行政機関保護法と独法保護法をあわせて「公的部門2法律」という。）は、2016年の法改正によって、「非識別加工情報」（公的部門2法律の各2条8項）、「行政機関非識別加工情報」（行政機関保護法2条9項）、「独立行政法人等非識別加工情報」（独法保護法2条9項）の規定を新設した。

保護法上での民間部門の「匿名加工情報」（保護法2条9項。「ビッグデータ」の活用を後押しする2015年改正による）<sup>17</sup>とは別に規定された理由は、公的部門と民間部門との「個人情報」の定義の異同、特に照合の「容易」さを要件とするか否かにある（保護法2条1項1号括弧書、公的部門2法律では各2条2項1号括弧書）。

個人識別に関する照合容易性を要件とする民間部門とは異なり、公的部門では容易さにかかわらず他の情報との照合によって特定個人が識別できれば「個人情報」となる。利活用の対象としての非識別加工情報についても、非識別加

<sup>17</sup> 「ビッグデータ」とは一般に、従前からのシステムでは記録・保管・解析が困難な大量のデジタルデータを指す。本稿では保護法（民間部門）には立ち入らないが、保護法の2015年改正では、民間部門で収集された「個人情報」（2条1項）の加工、本人同意を要しない目的外提供、第三者提供についてのルール化も図られた（36条～39条）。2015年の保護法改正の詳細については、宇賀克也『個人情報保護法制』（有斐閣・2019年）37-258頁に詳細である。さらに直近では、第201回国会で2020年改正保護法案が可決・成立しており、2022年6月までに施行される見通しである。報道で明らかにされた限りでも、同改正では事業者に対する個人データの「利用停止権」を規定し、いわゆる「リクナビ」問題（2019年8月）を受け、cookieに代表される個人情報を該当しないデータについて企業が個人と照合して利用する場合の本人同意取得を義務付けること、その一方で、「仮名加工情報」（氏名削除等によって個人識別性をなくすデータ加工を行った情報）制度を創設し、企業・事業者内部での分析等の場合に限り、本人からの開示・利用停止請求の対象外とすること（なお、仮名加工情報については第三者提供をできない仕組みになっている）。仮名加工情報については後述する委員会の「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」（令和元年12月13日）でも示されていた。等が盛り込まれている。2020年改正については新旧対象も含め、藤原靜雄「近時の立法の動向—個人情報保護法の改正等」季報情報公開・個人情報保護Vol.77（2020年）3-29頁を参照。

工情報として個人識別要素を除いてなお「個人情報」に該当するため、当該部分の「個人情報」としての規律は存続する<sup>18</sup>。また、そもそも非識別加工情報となるためには、「個人情報ファイル簿」の公表、行政機関情報公開法（平成11年法律第42号）・独立行政法人等情報公開法（平成13年法律第140号）に基づく開示請求の場合の（一部・全部）開示決定、適正・円滑な運営に支障がないことの3つの要件を充足しなければならない（公的部門2法律の各2条9項1号～3号）<sup>19</sup>。公的部門では個人情報保護の重点化が図られている。

非識別加工情報の作成・提供等については、公的部門2法律の各第4章の2（とともに44条の2～44条の16）が規律する。

オープンデータ政策の観点からは、「二次利用可能なルールの適用」と「機械判読に適したデータ形式での提供」が課題として指摘されてきた<sup>20</sup>。ここでは各府省庁のウェブサイト上の公開データについて、原則として「政府標準利用規約」<sup>21</sup>を用いた公開データの二次利用の積極的促進をはかり、機械判読に適した構造およびデータ形式での掲載原則<sup>22</sup>が示されている<sup>23</sup>。今後の運用・蓄積が待たれるところだろう。

## 2. 官民データ活用推進基本法、IT基本法、デジタル手続法

2016年に制定・施行された「官民データ活用推進基本法」（平成28年法律第103号。以下「推進基本法」という。）は、全4章と附則から構成されている。「官民データの適正かつ効果的な活用（以下「官民データ活用」という。）の推進」（1条）に

18 保護法36条5項に相当する規定が行政機関保護法に置かれないと等も含め、ここでは原田大樹「ビッグデータ・オープンデータと行政法学」法学教室No.432（2016年）42頁及び掲載文献が参考になる。宇賀・前掲注9及び宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説〔第6版〕』（有斐閣・2018年）411頁も参照。

19 行政機関保護法と保護法との異同としての情報公開法制の存在意義も含め、原田・前掲注18論文42-43頁を参照。

20 参照、宇賀・前掲注10論文23頁。

21 参照、『政府標準利用規約（第2.0版）』の解説（平成27年12月24日内閣官房IT総合戦略室）首相官邸ウェブサイト掲載。

22 参照、「二次利用の促進のための府省のデータ公開に関する基本的考え方（ガイドライン）」（平成25年6月25日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定／平成26年6月19日改定、平成27年12月24日改定）首相官邸ウェブサイト掲載。

23 基本指針を参照。なお、現時点で機械判読につき構成がシンプルかつ汎用性が高いとされるCSV形式についても触れている。

についての基本理念、国・地方公共団体及び事業者の責務、「官民データ活用推進基本計画等」（8条・9条）の策定及び「基本的施策」（10条～19条）、「官民データ活用推進戦略会議」（20条～28条）の設置について定める。

「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」（平成12年法律第114号。以下「IT基本法」という。）以来のIT（情報技術）戦略の継続を踏まえ<sup>24</sup>、推進基本法8条1項の規定に基づいて制定される「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」（平成29年5月30日閣議決定／平成30年6月15日変更。以下「基本計画」という。）<sup>25</sup>には「行政サービスの100%デジタル化」、「行政保有データの100%オープン化」、「地方のデジタル改革」、「官民協働による手続コスト削減」、「AI【注：人工知能】技術の研究開発と社会実装」、「IoT【注：インターネット・オブ・シングス／モノのインターネット】社会におけるセキュリティ対策」、「AI等の社会実装がもたらす国民利用者の生活変化」などが示される（以上、「世界最先端IT国家創造宣言」から。）。また、基本計画においては「官民データ活用推進基本計画」についての重点分野指定、さらに推進基本法10条～19条について、行政手続等オンライン化原則、オープンデータ推進、データ利活用のルール整備、マイナンバーカードの普及・活用、利用機会等の格差是正、データ連携プラットホーム整備等の具体的な施策が示される。

79本の法律の手続規定をIT化の観点から一括改正する「情報通信技術の活用による行政手続等に係る関係者の利便性の向上並びに行政運営の簡素化及び効率化を図るための行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年法律第16号）が施行された。特に2020年1月施行の改正「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（平成14年法律第151号）では、IT基本法13条・推進基本法7条に基づく法制上の措置であることが目的規定に新たに明記され（1条）、デジタルによる手続完結、情報提出一回での手続完結、民間サービスも含めた複数の手続・サービスのワンストップ化が基本原則化されている（2条）。法令に基づく民間手続にもかかわる点で重

24 ともに「基本法」を軸としている点は興味深い。なお、立法形式としての「基本法」の意味等については、塩野宏「基本法について」日本学士院紀要63巻1号（2008年）1-33頁を参照（日本学士院ウェブサイト／J-STAGEでのオープンアクセスが可能）。

25 首相官邸ウェブサイトから参照可能。以下の記述は平成30年6月15日変更分による。

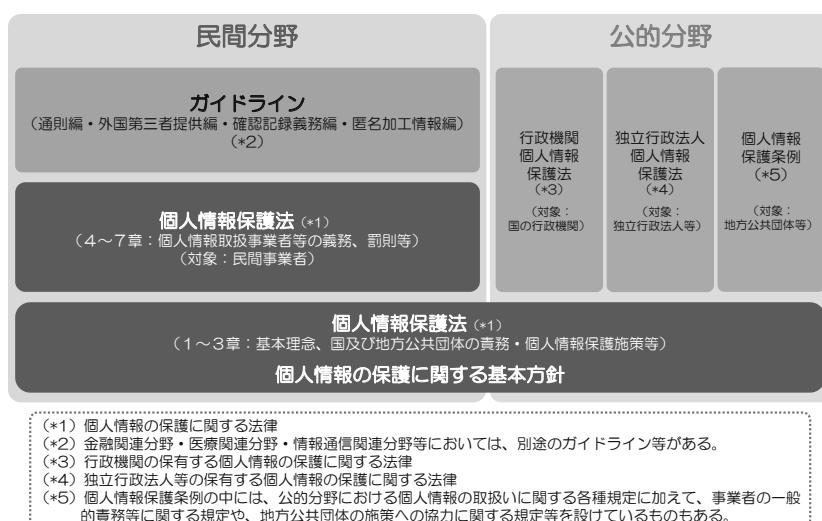
要である<sup>26</sup>。

なお、ここでは関連して、「特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律」案が2020年5月27日に参議院本会議（第201回国会）で可決・成立したことも付言しておく（執筆時点では衆議院送付段階。）。特定高度情報通信技術活用システムの開発供給等が「サイバーセキュリティ基本法」（平成26年法律第104号）2条のサイバーセキュリティを確保しつつ適切に行われることを目指す立法であり、促進に関する指針の策定等、またシステムの開発供給等にかかる計画認定制度の創設等の措置を講ずるものである。

### 3. 個人情報保護法制の再編論

#### （1）オムニバスとセグメント

【図】個人情報保護に関する法律・ガイドラインの体系イメージ



（出典）個人情報保護委員会ウエブサイト

わが国の現行個人情報保護法制は、【図】で示されるように、保護法という1つの法律を（1～3章と部分的にではあるが）官民共通に適用させるオムニバス方式を探る。一方で、保護法の残りの部分（4章以下）を民間部門の“一般法”

26 いわゆるデジタル手続法の解説書として、参照、内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室デジタルガバメント担当編『逐条解説デジタル手続法』(ぎょうせい・2020年)。

として機能させながら（つまり、民間部門は保護法で完結する。）、公的部門については別途、保護法とは別法律で規律する（セグメント方式）。官民共通である保護法の“基本法部分”（1～3章）から引き継がれる公的部門に固有の法律が、公的部門2法律である。いずれかの方式に統一しないこうした「折衷」的な制度設計<sup>27</sup>は、比較法的な観点からみた場合、また既存のわが国の別の法分野と比較してもかなりユニークなものである。

公的部門2法律は、行政機関・独立行政法人等が守るべき個人情報の取扱いに関するルールとして、保有の制限、利用目的の明示、正確性の確保、安全確保の措置、個人情報の取扱いに従事する者の義務及び利用・提供の制限等を定め、一般に保護法による民間部門規律よりも厳しい措置を講じる。行政機関保護法と独法保護法との大きな違いは、独立行政法人等が国と別の法人格を有することから、独法保護法では適正取得にかかる同法5条が存在すること、反面で個人情報ファイルの保有等に関する事前通知規定が置かれないこと、一部の開示基準の相違（14条5号イ及びロ）、総務大臣の資料提出及び説明要求ならびに意見陳述規定が置かれることにある。

## （2）法制度の一元化に向けた再編

保護法を所管する委員会は、保護法に基づいて民間部門への監督等の措置を講じる<sup>28</sup>。

27 参照、宇賀・前掲注18『個人情報保護法の逐条解説〔第6版〕』27頁。

28 委員会は、個人情報取扱事業者（保護法2条3項。「個人情報データベース等」については同4項を参照。）及び匿名加工情報取扱事業者（2条10項。「匿名加工情報データベース等」については36条1項を参照。）に対する報告徵取、立入検査（40条）、指導、助言（41条）、勧告、命令（42条）、認定個人情報保護団体に対する認定（47条）、報告徵取（56条）、命令（57条）、認定取消（58条）の権限を行使する。なお、命令違反、検査拒否等への罰則につき84条・85条、2015年改正で新設された役職員、従業員等への直罰、法人併科については83条・87条を参照。委員会は規則制定権を有するが、規則と「個人情報保護指針」とのかかわりについては、宍戸常寿「個人情報保護法改正の概要と個人情報保護委員会の役割」現代消費者法No.30(2016年)60-69頁、宍戸常寿「個人情報保護委員会の機能と権限」自由と正義66巻9号(2015年)24-30頁を参照。その他ここでは、宍戸常寿「パーソナルデータに関する『独立第三者機関』について」ジュリストNo.1464(2014年)18-24頁、寺田麻佑=板倉陽一郎「第三者機関としての個人情報保護委員会－機能と権限の現状と課題について」情報処理学会研究報告7(2016年)1-7頁（情報処理学会ウェブサイト「電子図書館」からオープンアクセス可能）を参照。なお、原田・前掲注18論文41-42頁は、匿名加工情報と個人情報保護指針とのかかわりを踏まえ、消費者が指針の適法性を争う抗告訴訟を提起した場合の原告適格性を検討しており示唆に富む。

他方、公的部門での対応はあくまでも公的部門2法律に基づいて各行政機関（の長）・独立行政法人等に委ねられる。ただし、「非識別加工情報」に関しては、委員会に報告要求、資料提出要求・実地調査、指導・助言、及び勧告の権限があり、かつ権限行使にかかる制限規定が置かれている（行政機関保護法51条の4～51条の8、独法保護法48条の4～48条の8）。

2019年11月に委員会は、官民の法制度一元化に向けた検討を開始することを発表した。アジェンダとしては、今夏に中間整理と意見公募（パブリックコメント）実施に進む予定である<sup>29</sup>。

一元化の動機としては、わが国のGDPR十分性認定において公的部門が除外されていること等が考えられる。委員会による「個人情報保護法いわゆる3年ごと見直し制度改正大綱」（令和元年12月13日）<sup>30</sup>に至る議論において論点化した。「タスクフォース」上でも<sup>31</sup>公的部門の「規定を集約し、一体的に規定する」ことが示され、「事務処理体制の在り方」としての情報公開・個人情報保護審査会（公的部門に固有のもの。）の扱いも論点として例示されている<sup>32</sup>。

ここでいう「一元化」とは、要するに保護法と公的部門2法律の3法律（以下「保護3法」という。）を1法律として（官民）統合し、委員会による一元所管へと移行させることである。

しかし、前述の公的部門に固有の審査会のありかたや官民における「個人情報」定義の統一可能性、「匿名加工情報」と「非識別加工情報」概念のすり合わせなど、両部門に共通もしくはあえて部門ごとの特性に応じた区分の合理性を再考しなければならない（現在の「個人情報」定義の官民異同からすれば、仮に民間部門に公的部門の定義を寄せた場合、公的部門での照合容易化が生じ、公共部門の保護の「後退」を招くという懸念もある。「匿名加工情報」と「非識別加工情報」概念

29 参照、委員会「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース等の開催について」委員会ウェブサイトに掲載。

30 委員会ウェブサイトに掲載。

31 前掲注29の添付資料として、「個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォースの開催について」（令和元年12月25日関係省庁申合せ）が付されている。

32 審査会の機能と役割一般については、参照、鈴木秀美＝山田健太編『よくわかるメディア法〔第2版〕』（ミネルヴァ書房・2019年）134-135頁「審査会と裁判所による救済」〔井上禎男〕、折橋洋介「第三者機関による制度的救済」法学教室No.432（2016年）33-38頁。

についても同様の問題が生ずる。) <sup>33</sup>。加えて、病院・大学の設立主体の異同（国立・公立・民間）にかかるルール変更のありかた、国立大学への独法保護法の適用と保護法における学術研究分野への適用除外の異同などの課題の解決も必須となる<sup>34</sup>。委員会の権限行使の範囲の拡大、第三者機関による外部からのチェック機能の強化に対し、従来からの公的部門が現実にどのように向き合うかも問題になるだろう。さらには各法律の施行令・施行規則の見直しのみならず、委員会による通則編ほかの「ガイドライン」（通則）及び特定分野（金融関連分野、医療関連分野、情報通信関連分野等）における「ガイドライン」「ガイダンス」<sup>35</sup>の果たす役割の重要性も踏まえ、委員会規則等の整除・明確化も不可欠となる（なお、委員会はこの点の考え方を今年夏頃に取りまとめ、その後意見公募に付す予定とされる。）。

#### 4. 特別法としての番号法

##### (1) 個人情報保護法制と番号法

「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」（平成25年法律第27号。以下「番号法」という。）は、国民全員に「個人番号」（番号法2条5項。以下「マイナンバー」という。）を付番し（7条）、マイナンバー及び「特定個人情報」（2条8項。個人番号に対応する符号〔個人番号に対応し、個人番号に代わって用いられる番号や記号などで、住民基本台帳法上の住民票コード以外のもの〕をその内容に含む個人情報）の取扱いを規定し、「情報提供ネットワークシステム」における提供（情報ネットワークシステムは、マイナンバーと関連付けられた個人情報を関係機関の間でやり取りするためのコンピュータネットワーク情報システムであり、番号法21条1項に基づき総務大臣が設置・管理する。ネットワーク接続機関である情報照会者・提供者については番号法別表第二を参照。以下「ネットワーク」という。）を通じて、複数の機関に存在する個人の情報が同一人の情報であることを確認するための法律である。保護3法の「特例」を定める（1条）。

マイナンバーは個人情報の一部であるため原則的に個人情報保護法制（保護

33 参照、高木浩光「個人情報保護から個人データ保護へ—民間部門と公的部門の規定統合に向けた検討(4)」情報法制研究（情報法制学会）7号（2020年）78-102頁。

34 参照、藤原・前掲注17論文5-6頁。

35 委員会ウェブサイトに掲載。

3法のいずれか)が適用されるが、番号法に保護3法と異なる規定がある場合には番号法が優先適用される。この意味で保護3法が一般法、番号法が特別法の関係に立つ。マイナンバーについては(も)保護3法に基づき生存する個人のみを対象とするが、民間部門すなわち保護法上での個人情報の利用が事業者の判断にかかるのに対し、番号法上の特定個人情報は利用目的の範囲が社会保障・税・災害対策に限定される(9条)。特に社会保障・税については、公的部門のみならず民間部門での日常の業務にも密接にかかわるので、個人での社会保障・税に関する行政手続を行う場合のみならず、企業等が従業員等の個人番号利用・関係事務を行う際にも番号法上の義務を負うことになる<sup>36</sup>。

番号法は保護3法の規定の適用除外、読み替え、番号法独自の規制が必要な場合の独自の規定を定める(31条)<sup>37</sup>。保護3法における個人情報等にかかる規定の読み替え等は、「個人情報保護のための規制の強化、特定個人情報の取扱いに対する本人の監視の強化」をはかるものであるから、民間部門(保護法)と公共部門(公的部門2法律)での読み替え等の異同にも留意する必要がある<sup>38</sup>。

番号法上の監督機関は2014年1月に設立された「特定個人情報保護委員会」であったが、これが2016年1月に改組され、保護法上での委員会となった。そのため、委員会は個人情報のみならず、特定個人情報の監視・監督、「特定個

---

36 保護法上の「個人データ」と番号法上の「個人番号」とを比べてみると、双方で求められる安全管理措置は概ね同じである(保護法20条、番号法12条)。番号法は、個人番号や個人番号に対応する符号をその内容に含む個人情報ファイルである「特定個人情報ファイル」について規定し(2条9項)、番号法上の個人情報ファイルは、民間事業者の場合、保護法上の「個人情報データベース等」(保護法2条2項)と同義となる(番号法2条4項)。番号法上の保護措置違反の罰則は、事業者のみならず個人に科せられる場合がある。こうした基本的な枠組みにつき、参照、鈴木=山田編・前掲注32書138-139頁「マイナンバーと個人情報保護」[井上禎男]。なお、大江裕幸「個人情報の利用と保護のバランス」法学教室No.432(2016年)31-32頁も参照。

37 番号法については、内閣府大臣官房番号制度担当室による「逐条解説」が公表されている(内閣府ウェブサイト掲載)。なお、宇賀克也『番号法の逐条解説〔第2版〕』(有斐閣・2016年)、水町雅子『逐条解説マイナンバー法』(商事法務・2017年)等も参照。

38 参照、宇賀克也『マイナンバー法と情報セキュリティ』(有斐閣・2020年)43-53頁。

人情報保護評価」（番号法27条・28条）に関する業務も所掌する<sup>39</sup>。

## （2）マイナンバー（カード）の利活用

推進基本法13条は、「個人番号カード」（番号法2条7項。いわゆるマイナンバーカード。以下単に「カード」という。）の普及・活用計画策定等について定める。マイナンバーについて重点的に講すべき施策は基本計画上で示されている。

なお、来年（2021年）3月からカードの健康保険証利用の本格運用が始まる。開始時には医療機関等の6割程度、2022年3月で9割程度、2023年3月にはすべての医療機関等での導入を目指しており<sup>40</sup>、すでに関係法令の改正、基金の創設、医療機関等におけるシステムの検討を経た整備が始まっている<sup>41</sup>。

2020年3月以降の新型コロナウイルスの蔓延を受け、1人一律10万円の特別定額給付金（「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」令和2年4月20日閣議決定に

39 漏えい等が発生した場合、保護法では36条、番号法では29条の4に基づく措置が講じられる。番号法上では29条の4及び委員会規則2条により、特定個人情報ファイルに記録された特定個人情報の漏えいその他の安全の確保に係る「重大な事態」が生じたときに委員会に報告することが法令上の義務となる。「重大な事態」の内容は規則が定めるが、事業者の場合のみならず、独立行政法人等・地方公共団体等の取扱い特定個人情報の場合にも同様の事態は生じうる。「必要な措置」等についての規則の定め、委員会への報告も含めた概要については、井上・前掲注36に譲る。

40 参照、厚生労働省ウェブサイト及びデジタル・ガバメント閣僚会議（第5回・令和元年9月3日）議事録（首相官邸ウェブサイト掲載）

41 医療機関等は、従来からの従業員分に加えて患者の特定個人情報を取り扱うことになる。筆者は2020年2月に沖縄県南部の民間病院で100人程度の医療従事者との学習会を経験した。医療分野「ガイダンス」を踏まえ、個人情報保護指針、医療情報管理規定、提供・開示等の規定、各種書式、システム運用管理規程、利用者マニュアル、事故対応フロー、院内設置の個人情報管理審議会規程などがすでに定められており、現場での日常業務上の疑問等にかかる事前実施アンケートの記載内容、また当日の質疑応答からも個人情報保護に対する意識が比較的高い医療機関であることが窺えたが、意見交換ではカードの健康保険証利用にともなう問題意識や質疑は出てこなかった。医療従事者は職に応じた法律上の守秘義務を負うが、特に医療事務については外部委託が行われる場合も少なくない。職員個人及び職場としての病院組織全体での番号法ないし特定個人情報の取扱いに関する意識向上と周知徹底が課題となることを実感した。なお、従来から医療にかかる個人情報については「医療等個人情報保護法」のような特別法の制定に関する議論がある。この点についての詳細は、宇賀克也『個人情報の保護と利用』（有斐閣・2019年）1-29頁を参照。別途、医療機関の種別と個人情報保護法・条例の適用問題とあわせて平成21年改正臓器移植法と被虐待死亡児童等をめぐる個人情報をめぐる問題については、参照、井上禎男「臓器移植法平成21年改正附則第5項にいう『必要な措置』と被虐待死亡児童等に関する個人情報保護」福岡大学法学論叢57巻4号（2013年）397-446頁。

よる。以下「コロナ給付金」という。) のオンライン申請希望が増加したことを受け、カードの普及・拡大(なお、現時点での普及率は16・8%程度。)が打ち出された。カードを口座に紐付ける公金給付の新たな枠組みが議員立法として衆議院に提出されている(今後の番号法改正とも連動するはずだが、6月下旬時点では、「特定給付金等の迅速かつ確実な給付のための給付名簿等の作成等に関する法律案」が第201回国会で閉会中審査。)。報道の限りでは、本人同意を前提としたマイナンバー、口座番号(現時点では国民1人について1口座の登録を義務化する方向)、氏名、住所などの情報を「口座名簿」として国が登録・作成・管理すること(現時点では、必要時に自治体などへのデータ提供により給付のスピード化をはかると同時に、自治体による給付の場合に国の有する口座・マイナンバー情報を自治体が引き出す構想のようである。)を内容とする。口座登録は、行政機関等が有する特定個人情報を本人が確認すること等を可能にするシステムであるいわゆる「マイナポータル」<sup>42</sup>上で行うとされる。さらにマイナンバーの利用範囲を定めた番号法改正も行い、災害時、感染症発生時等の給付金に加え、雇用調整助成金、被災者生活再建支援金、緊急小口資金の給付・貸付にも使えるようになるとされる<sup>43</sup>。

マイナンバーが付番されたことによって個人所得や受給状況が把握され、不正受給防止や適切な支援につながる結果、「公平・公正な社会の実現」に資するという目的は理解することができる。マイナンバーはさらに、「行政の効率化」(様々な情報を照合・転記・入力することで要する時間・労力の削減。複数業務の間での連携による重複回避や無駄の削減)及び「国民の利便性の向上」(添付書類の

42 ネットワーク上での個人情報の照会と提供の履歴は、番号法23条3項、同法施行令29条によつて過去7年間分記録することになっている。この記録を本人がオンラインで確認することができるよう設置されるものが「情報提供等記録開示システム」であり、当該システムの別称が「マイナポータル」である。マイナポータルを利用するには、公的個人認証サービスを利用した本人認証を行い、ポータルでアカウント開設を行つてログインをしなければならない。そのためには、利用者証明用電子証明書を搭載したカード、さらに使用されるPC端末もしくはスマートフォンへのログイン用アプリのインストール、PCの場合にはカードの読み取り機能を備えたデバイス(カードリーダライダ)の準備が必要となる。

43 朝日新聞DIGITAL 2020年5月24日7:00配信[伊藤裕香子]、産経新聞2020年5月31日22:48配信、時事ドットコムニュース2020年6月2日19:28配信、日本経済新聞電子版2020年6月9日10:01配信、読売新聞オンライン(社説)2020年6月14日05:00配信ほかを参照。

削減などによる行政手続の簡素化、マイナポータルによる情報確認）をも目指すものであるが、現状ではカードの取得は義務化されておらず、そもそもカードの利便性享受は国民（個人）の判断いかんである。

コロナ給付金のような一律給付が今後どのくらいの頻度で生ずるのか定かではない。また、健康保険証としての利用促進が図られても取得が義務化されない以上、保険証がすべてカードに取って代わるものでもない。今回のコロナ給付金のケースのように、役所があらかじめ住民基本台帳に照合して印字された申請書にチェックを入れてコピー添付で記入返送する方にむしろ利便性があると判断する国民も少なくないだろう。結局、電子申請と従前からの窓口・書面による申請との併存はなくならない。デジタルデバイド等の問題を（も）踏まえれば、むしろ併存すべきものだろう。そうすると一面で「行政の効率化」に進むことはたしかかもしれないが、特に自治体の現場での仕事全体が「冗長・多重化」していることも否めない。

## 5. 自治体の対応と業務負担

公的部門でのいまひとつの主体である自治体・条例上の課題も深刻である。

自治体が制定する個人情報保護条例のほとんどは公的部門のみに対応しており、条例上でも非識別加工の是非の検討、さらには国の場合（委員会による）に準じた「加工基準」の策定が必要となる<sup>44</sup>。法律の改正に準じた条例の対応問題とはまた別に、自治事務（自治2条8項）を含んだ自治体の事務の標準化は、基本的に自治体に委ねるべきことになる。しかし、これをもし一律に進める場合には、法律の制定が避けられない<sup>45</sup>。

公文書管理法34条は自治体の努力義務を規定するが、自治体の公文書管理は自治事務であり、自治体の取組み次第となる。電子公文書化への移行以前の問題として、自治体の公文書管理は、規程、規則、条例等、規範の形式が多様であり自治体間での内容の濃淡も大きい。電子システムへの移行については、システムの構築・運用にかかる財源及び負担も課題になるが、電子システム移行にかかわらず、公文書管理法34条の要請に応じた見直しは少なくとも早急

<sup>44</sup> 自治体での対応の詳細については、参照、宇賀克也『自治体のための解説個人情報保護制度』（第一法規・2018年）及び同・前掲注17書333-360頁。

<sup>45</sup> 参照、藤原・前掲注3論文19頁。

に終えてくおくべきだろう<sup>46</sup>。

2019年10月に委員会は、全国の自治体が条例等で定める個人情報保護の内容を統一する可能性について懇談会を設置し、検討を始めることを明らかにした。いわゆる個人情報保護法制「2000個問題」（「3000個問題」とも。）である。公文書管理法制に同じく、沿革としては国の法制度よりも先に自治体条例が制定されたが、現状では後発の国の制度レベルに追いついていない自治体も少なくない。法制上、定義・解釈が自治体ごとに2000通り存在すること（もっとも、実質的には類型化による集約が可能だが）は、自治体間での個人情報の利活用の格差を生み、医療・災害等での連携や個人データの利活用を阻む大きな要因となることが指摘されている<sup>47</sup>。他方、自主立法権の保障（憲94条、地自14条1項）がある以上、既存の個人情報保護条例を否定することは不可能であり、ドラスティックな定義・解釈の統一を進めることは許されない。ここで“地方公共団体等個人情報保護法”のような法律制定の可能性を検討するにせよ、あるいは立法ではなく統一的な条例モデルのようなものを示すにせよ、現行の保護法5

46 公文書管理法の要請に応じた公文書管理条例のありかた等につき、参照、宇賀克也『情報公開と公文書管理』（有斐閣・2010年）419-437頁。自治体での対応問題、特に文書不存在に関する情報公開法制と公文書管理法制の課題について参照、宇賀・前掲注9書349-377頁。

47 感染症の蔓延は単一の自治体の域にとどまらないため、感染者・患者の要配慮・センシティヴ情報の取得にかかる本人同意が、複数の自治体条例にまたがることになる。この場合、各々の自治体条例の書きぶりや規定の濃淡が異なることに起因する同意取得の遅れや困難さが、感染対策上で大きな障害になることもしかしだろう。今回のコロナ禍は「災害」でないため、ネットワークを用いることができないことはもちろん、災害法制の枠組みで処理することもできない。他方、「災害」が発生した場合でも、主体的な責任を第一義的に果たす「公助」の主体としての自治体が、「自治」の観点から単独で防災・減災に取り組むことも自明である。しかし災害が広域化する（その可能性がある）場合には、自治体単独での限界点を経験則上あるいは想定上でいかに見極めるか、特に隣接自治体との「リエゾン」への取組みを平時からどのように機能させるかが重要な課題になる。こうした課題・取組みの一端については、参照、井上禎男「『予測困難な災害』と地区・地域の防災力—九州北部豪雨シンポジウムコメントーターの視点から」C+Bousai／地区防災計画学会誌（2018年）11号33-38頁。なお、2000個問題の所在を知るにあたっては、2016年12月時点で推進に積極的な立場からの議論になるが、「Security Online Press」に連載される「[公開座談会]『官民データ活用推進基本法』成立と『個人情報保護法制2000個問題』」（<https://enterprisezine.jp/article/detail/8995>）も参考になる。

条及び11条～14条に照らし、まずは自治体側での検討・対応を十分に考慮しながら<sup>48</sup>、国・委員会とすべての自治体との間での協議・調整が必要になるものと考える。

カードは市町村が備える住民基本台帳に記録されている者が申請することによって、その市区町村窓口で本人確認・交付される（番号法17条）。この交付事務は第一号法定受託事務（地自2条9項1号）である（番号法44条）。マイナンバーは民間部門でも使用されるが（個人番号関係事務実施者としての民間企業・事業者が、税務署、知事・市町村長に従業員等のマイナンバーを記載した源泉徴収票・支払調書などを提出する場合等。企業に同じく税理士、社会保険労務士なども同様である。）、公的部門によるマイナンバー利用は（国の行政機関、地方公共団体、独立行政法人が個人番号利用事務実施者として）番号法の別表第一、地方公共団体の条例で定める行政事務を処理する場合に限定される（「利用範囲」について定める番号法9条を参照。）<sup>49</sup>。

コロナ給付金のような国からの一律支給の場合のカード利用はこれまで想定されるものではなかった。しかし今回、国が「利用者の利便性の優先」を打ち出したオンライン申請を断行したことによって、市町村は大混乱となった。番号法9条に照らせば、コロナ給付金はそもそも社会保障・税・災害の3分野の枠から外れるものである。また、ネットワーク接続についても設置・管理を総務大臣が行うこと（番号法21条1項）からすれば、国のカードを利用した申請情報が自治体管理のデータベースに自動的に結び付けられていない実態についても、国は当初からわかっていたはずである。そうなると、今回のオンライン申請によって生ずる混乱、膨大な確認作業による過重負担が市町村に生じることも国は十分に予測できたはずである。「利用者の利便性の優先」を過当評価した結果、自治体への配慮を著しく欠いたのみならず、今回はシステムの運用自

48 なお、「2000 個問題」に対応するための自治体の取組みの一例として、参照、丸橋昌太郎＝梶谷篤「軽井沢町における個人情報保護条例改正の取組みについて—個人情報保護法制 2000 個問題への対応の実践例」情報法制研究（情報法制学会）7号（2020）103-107 頁。

49 住民基本台帳法と番号法との関係については、村上裕章『行政情報の法理論』（有斐閣・2018年）180-190 頁を参照。関連して、井上・前掲注 36 及び同「マイナンバーで何が変わるか」福岡大学法学論叢 60 卷 3 号（2015 年）405-422 頁も参照。

体を国が見誤ったとしか考えられない<sup>50</sup>。

のみならず、今回のコロナ禍では、要配慮・センシティヴ情報の取扱いについて、自治体で種々の困難な問題も生じた。感染者・感染死亡者を自治体が発

- 
- 50 コロナ給付金のオンライン申請に際しては、本人がカードを見ながら端末で必要とされる情報を入力し、通帳の写真を撮影・添付して署名認証を行う手間を要するだけならまだしも、オンラインよりもむしろ郵送申請の方が、速やかに手続が進むといった本末転倒の事態も生じた。本文でも触れた「行政の効率化」ならぬ「冗長・多重化」の典型だろうが、その原因は、市町村から送られてくる郵送申請書にあらかじめ市町村確認済みの住民基本台帳に基づいた個人の情報が記載されていることに比して、オンライン申請の場合、本人入力・申請情報について職員が住民基本台帳と申請情報とを目視によって複数人で照合・確認し、必要に応じて確認・修正するという膨大な作業を要したためである。本文でも触れたように、その原因と責任は番号法9条及びネットワークの接続・運用を見誤った国にあるが、この時期には並行して、市町村窓口にカード交付の申請や暗証番号の照会・再設定等のため住民が殺到したこともあり（川口市での150分待ちを報じる朝日新聞デジタル2020年5月14日20:45配信〔堤恭太〕、福岡市区役所での4時間待ちを報じる毎日新聞2020年5月8日22:55配信、尼崎市役所での最長3時間待ちを報じる毎日新聞2020年5月9日00:05配信、同じく尼崎市役所でネットワークへのアクセスが集中した結果オンラインのシステムフリーズ状態が続き、役所の混雑と混乱を報じる神戸新聞NEXT2020年5月11日14:12配信等を参照。）、明らかに許容範囲を超えた業務負担が市町村に生じた。市町村によっては、オンライン申請ではなく郵送申請を住民に勧めるケースまで生じた。なお、筆者は福岡市での申請が開始された5月1日にスマートフォンでオンライン申請を行った。しかし、電子証明の有効期限内で、かつ暗証番号が正しいにもかかわらず電子認証段階でロックがかかったため、朝一で「マイナンバー総合フリーダイヤル」に問い合わせたところ、スマホの機種をたずねられ、追って技術担当者から折り返しの連絡をするとの返答を得た。夕方の電話回答では、福岡市への転入手続の際の署名用電子証明の発行が上手くいかなかつた可能性が高いとの説明を受けた。いずれにしても、ロック解除と証明再発行のために区役所窓口での手続が必要になったので、5月7日に区役所に出向いた。奇しくも朝日新聞が報じた「4時間待ち」の状況下にあったのが、この日であった。混雑で区役所内は“3蜜”状態にあり、とてもではないが玄関で埒が明かないと判断したため、翌週に出直すことにした。当日は4時間待ちの状況説明とあわせて、福岡市でもオンラインがシステムダウンしているという説明を受けた。この時期、総務大臣は窓口混雑解消のために平日夜間の開庁時間延長・土日休日開庁の「助言」を行っているが、法定受託事務としてあるいは現場で住民基本台帳に関する事務を行う市町村にとっては、住民の不満の受け皿となることも含めて、すべてのしわ寄せを引き受けことになった。職員の過重負担は想像を絶するものであったと推測するが、まさに世田谷区長が苦言を呈したように（参照、朝日新聞2020年5月14日朝刊14版26面）、今回は「自治体の現場をまったく踏まえない仕組み」であったという他はない。

表する場合、たとえ属性情報の次元（性別や年代別等）であっても本人が事実上特定される可能性は拭えない。PCR検査での陽性者と陰性者の取り違えのような行政による誤った特定の場合、あるいは本人以外の者が属性情報を推測したことに基づく誤特定の場合も含めて、特定の個人に対する偏見・差別を生じるおそれは免れない。死者であっても「遺族の意向」が問題となる。そのため自治体レベルではこうした公表のありかたについての苦慮が生じた<sup>51</sup>。特に人口規模が小さい自治体では切実な問題となる。さらに愛知県では、感染者情報（データ共有主体としての保有する真の個人データ。495例に及ぶ患者の氏名、入院先医療機関、入院日、転院先医療機関、転院日、退院日等）がウエブサイトに誤掲載されるという考えられない事態が生じた。担当者が同一であったために掲載時の再確認が行われなかつたことが原因のようだが、ウエブ上の情報を削除しても取り返しがつかない次元の問題だろう。県は事態を重く受け止め、第三者機関による検証を進めているという<sup>52</sup>。

今回は現場での業務の過重負担による“ヒヤリハット”も少なくなかったと推測されるが、自治体が住民の個人情報に直接向き合う以上、引き続き緊張感ある対応が求められる。

#### IV おわりに—“アフターコロナ”と個人データ

“アフターコロナ”の世界では、安全を志向する価値観が高まることで国内回帰が生じ、グローバル化を推しとどめる傾向が生じるとも言われている。もつとも、「テレワーク」の割合が増加・定着し、対面のコミュニケーションが相対的に縮小すると、グローバルあるいはドメスティックといった次元とは無関係に、個人の身体や生命への安全を担保する社会的なツールとしてのICTへの依存が確実に強まることになるはずである。

公的部門であれ民間部門であれ、個人データの共有主体が負う個人データの取得・流通・加工等のプロセスに応じた保護の責務は、個人データの利活用に先行・優先すべきものでなければならない。ここで保護3法の各1条に規定される「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」という共

51 参照、神戸新聞NEXT 2020年5月9日11:00配信。

52 参照、朝日新聞デジタル 2020年5月8日20:50配信〔小林圭〕。

通目的に立ちかえると、各法律の枠内での有用性と保護との法益衡量にとどまらない、さらには本人のデータ保護自体を目指すこととはまた別の「データ処理の基本的人権や民主主義に対する危険の側面」<sup>53</sup>に目を向けなければならぬ。

法律は一般にこの種の「危険」への備えにはなりうるが、「危険」自体を制度的に完結して手当てできるものではない。さらにここでの「危険」は、立法府、行政府、民間部門が目指す“利便性”や“効率化”（といった名目）に劣後してはならない。

本年5月に始動した大阪府の「大阪コロナ追跡システム」<sup>54</sup>のメールアドレスの取扱いについては、感染の可能性を踏まえた行動履歴の把握につながるという懸念も生じている<sup>55</sup>。また、6月始動の国の接触確認スマートフォンアプリ「COCOA (COVID-19 Contact-Confirming Application)」<sup>56</sup>に関して情報通信技術(IT)政策担当大臣は当初、「個人情報が絶対外に漏れないという配慮をしながらやつていきたい。政府が言うことで安心感をもって使っていただける。」と発言した<sup>57</sup>。私たち自身がリスクを理解したうえで利活用に進む、あるいは必要な個人データの提供に同意することは構わない。しかし、そうしたリスクに目を向けない、目が向かない、つまりデータ共有主体による「絶対」の保障を無条件に信用することは、結局のところ、自分自身や親しい人たちを危険な環境に置き続けるだけだろう。

公的部門での（も）データ保護と利活用は、疑いなくグローバルかつドメスティックに加速するICTへの対応を目指す。そして“アフターコロナ”あるいは“ウィズコロナ”の世界では（も）あらゆる人にかかる規範となる。何が“便利”と感じるかは人それぞれだろう。ここではユーザビリティ、アクセシビリティへの対応のみならず、デジタルデバイドの問題も無視できない。それでも、日々端末で参照・入力・送受信するスクリーン・モニタの“裏側”に、私たち

53 参照、藤原靜雄「行政情報の利用」高木光=宇賀克也編『行政法の争点』（有斐閣・2014年）69頁。

54 参照、大阪府ウェブサイト（2020・5・27日更新分）。

55 参照、AERA dot. 2020年5月17日19:48配信〔栗野仁雄〕。

56 仕組みと概要等につき、厚生労働省ウェブサイトを参照。

57 参照、FNN プライムオンラインニュース 2020年5月26日19:00配信。

はどれだけ意識を向けているだろうか。GDPRが個人の権利にクローズアップしていることとあわせて<sup>58</sup>、ごく近い将来、わが国の法制度が“データ保護”と“データプライバシー”の双方の観点からデータ主体の信頼に応える市民社会の規範となるか、あらためて注目しなければならない。

(追記) 本年6月23日、政府はカードと運転免許証との一本化の検討を開始することを明らかにした。

【2020年6月29日脱稿】

(追記) 本年6月30日、政府はカード情報をスマートフォンに搭載し、生体認証による本人確認の仕組みを導入することについての検討開始を発表した。

【2020年8月29日校了】

---

58 GDPRは先駆的な多くの課題に向き合っている。個人データにかかる「忘れられる権利」の承認もそのひとつである。EUと日本との権利性の異同も含め、概要としてざしあたり、曾我部真裕＝林秀弥＝栗田昌裕『情報法概説〔第2版〕』(弘文堂・2019年) 337頁〔栗田昌裕〕、鈴木＝山田編・前掲注32書128-129頁「自己情報コントロール権と忘れられる権利」[井上禎男]を参照。その他、「データ・ポータビリティ権」などGDPRが規定する諸権利と日本とのかかわり等については、宇賀・前掲注41書が詳細に論ずる。なお、法律上の権利性としては、東京地判H19・6・2判時1978号27頁が旧保護法25条の開示請求権について立法趣旨と異なる判断を示したことを受け、2015年保護法改正では請求権としての文言の明確化が図られた(保護法28条)。こうした法律上の権利性の問題とは別に、わが国での憲法上の権利である「人権」としての位置付けについては、おもに憲法13条の問題になるはずである。