

# 個人情報保護制度の概要と今後の制度改革について

調査部研究員 齋藤 彬子（小金井市派遣）

## 1. はじめに

個人情報保護制度は、2003年に「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。）」で制定されました。昨今は紙だけではなくオンライン申請などを通じたデータでの個人情報の使用も増加しています。住民の個人情報の取扱いにあたり、既に注意を払っていることと思いますが、今後マイナンバー制度の更なる活用も予定されており、適切な個人情報保護のためには住民と直に接する自治体職員による制度の正しい理解が欠かせません。

本稿では、これまでの個人情報保護制度の概要と現在の課題、後段で今後の制度改革を整理・解説していきます。

## 2. 個人情報保護制度の基本法

個人情報保護制度の基本法となるのが、「個人情報保護法」の第1章から第3章です。第4章から第7章は、民間部門の個人情報について定められています（図表1）。

▼図表1 個人情報保護法の体系

| 個人情報保護法<br>(2003年5月30日公布、2005年4月1日全面施行) |                |                    |
|-----------------------------------------|----------------|--------------------|
| 第1章                                     | 総則             | 基本法                |
| 第2章                                     | 国及び地方公共団体の責務等  |                    |
| 第3章                                     | 個人情報の保護に関する施策等 |                    |
| 第4章                                     | 個人情報取扱事業者の義務等  | 民間部門の個人情報<br>(一般法) |
| 第5章                                     | 個人情報保護委員会      |                    |
| 第6章                                     | 雑則             |                    |
| 第7章                                     | 罰則             |                    |

<出典>2021年5月10日時点の法を基に筆者作成

第1章から第3章では、個人情報保護の基本理念、個人情報保護に関する基本方針、国及び地方公共団体（以下、「公的部門」という。）の責務等、公的部門及び民間部門の双方に共通する事項が定められています。

### (基本理念)

第3条 個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。

### (地方公共団体の責務)

第5条 地方公共団体<sup>1</sup>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。

こうした責務の規定は、法律の目的や基本理念の実現のために各主体の果たすべき役割を宣言したものです。

では、日本の個人情報保護制度はどのような法体系になっているのでしょうか。

## 3. 日本の個人情報保護制度の法体系と地方公共団体の個人情報保護の根拠

一般に、個人情報保護制度は、オムニバス方式とセグメント方式の2つがあります。オムニバス方式は、公的部門と民間部門に共通の法制度が適用されるもので、ヨーロッパ諸国で一般的に採用されています。セグメント方式は、公的部門と民間部門で異なる法制度を適用する方式で、日本ではこちらが採用されています（図表2）。

<sup>1</sup> 普通地方公共団体と特別地方公共団体に分かれる。普通地方公共団体は都道府県・市町村を指し、特別地方公共団体は特別区、地方公共団体の組合、財産区などを指す。

▼図表 2 個人情報保護制度の分類

|                      |                                 |
|----------------------|---------------------------------|
| オムニバス方式<br>(ヨーロッパ諸国) | 公的部門と民間部門に <u>共通の</u><br>法制度を適用 |
| セグメント方式<br>(日本)      | 公的部門と民間部門で <u>異なる</u><br>法制度を適用 |

公的部門では、「行政機関の保有する個人情報に関する法律（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（以下、「独立行政法人等個人情報保護法」という。）」、及び地方公共団体の個人情報保護条例が、個人情報保護の一般法になります。

これに対して、民間部門では個人情報保護法の第4章から第7章が個人情報保護の一般法になります（図表3）。

「行政機関個人情報保護法」は、国の行政機関が保有する個人情報のみを対象としており、地方公共団体が保有する個人情報は対象外です。そのため、地方公共団体が保有する個人情報の保護については、各地方公共団体の個人情報保護条例が一般法になります。皆さんも、自分の勤務する自治体の「個人情報保護条例」をご覧ください。個人情報を取り扱うにあたり、根拠とすべ

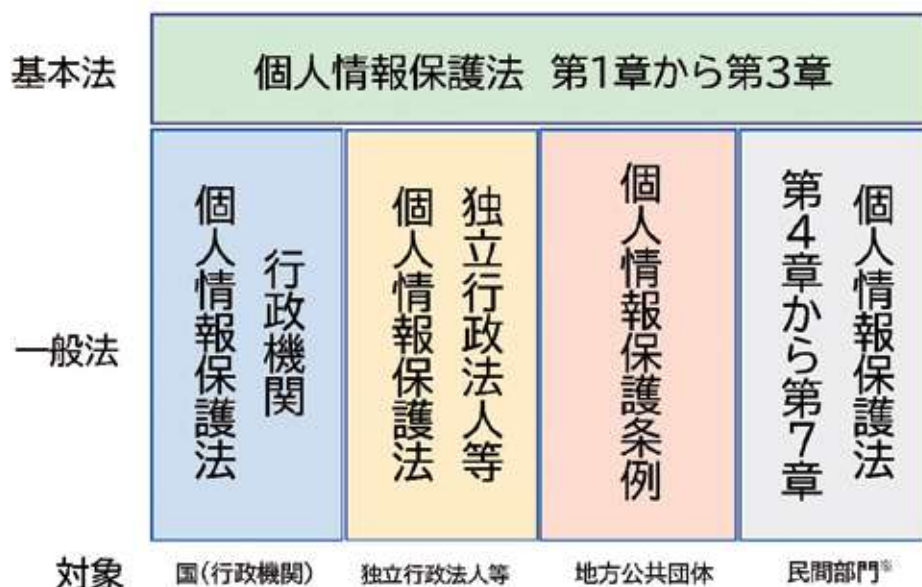
きは各自治体にある個人情報保護条例になります。地方公共団体の個人情報保護の制度は、これまでに述べたように分権的なシステムがとられていることが特徴です。このようになった理由は、先進的な地方公共団体が個人情報保護条例等を国に先駆けて制定してきたためです。「個人情報保護法」が全面施行された2005年度末には、すべての都道府県・市区町村が個人情報保護条例を制定し現在に至っています。

自治体が個人情報を収集する場合、それぞれの自治体の条例によりますが、利用の目的、記録の内容、個人情報収集の法的根拠などを明らかにすることなどが定められています。こうしたことから、必要以上の個人情報は収集しない、個人情報の収集は原則本人からとする、個人情報を収集するときには使用目的を明らかにする、という意識を持った職員の方も多いと思います。

また、適切な個人情報の取扱いがされているか監督するために、附属機関として個人情報保護審議会が設置されている自治体も多くあります。

このように、地方公共団体の個人情報保護制度は、それぞれに持つ条例を根拠として、その内部で完結していました。

▼図表 3 日本の個人情報保護制度の法的すみわけ



※個人情報保護委員会(国)による法に基づいた監督の対象は民間部門のみ

<出典>2021年5月10日時点の法を基に筆者作成

## 4. 2000個問題

ここまで、日本の個人情報保護制度の法体系と法的根拠を確認してきましたが、個人情報のやり取りをめぐる「2000個問題」と言われる課題があります。

前述したとおり、日本の個人情報保護制度は、国の行政機関向け、独立行政法人向け、民間事業者向けにそれぞれ法律があり、さらに各自治体の条例（都道府県47、市区町村1741、一部事務組合等）がある状況で、個人情報を取り扱う主体によって規定や運用がバラバラとなっています。主体が約2000に渡ることから通称「2000個問題」と呼ばれ、個人データの広域連携及び利活用を阻害する原因となっています。

例えば、病院における個人情報の取扱いが挙げられます（図表4）。病院には数多くの運営主体があり、独立行政法人による病院、都立病院、公立病院（一部事務組合を含む）、民間病院などがあります。個人情報の取扱いにおいて適用される法令はそれぞれ異なり、解釈や運用も主体によって異なります。個人情報の定義や外部提供に係る規定なども異なることから、個人の医療データを関係医療機関で一律に共有することは困難となっていました。

## 5. 今後の改正

こうした情報共有の困難さを解決することを目的の一つに、2021年5月12日、「個人情報保護法」の改正を盛り込んだ「デジタル改革関連法」が成立し、今後順次施行されます。これは、関連法案6本をまとめた構成となっています（図表5）。このうち、「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」によって、「個人情報保護法」、「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」の3本の法律が1本の法律に統合されることになります。地方公共団体の個人情報保護制度についても、統合後の法律において全国的な共通ルールが規定されることになりました。各自治体は改正法に合うように、条例を改正する必要があります。

この改正によって、公的部門と民間部門のすべてが同じルールに則って個人情報を取り扱うことになるので、個人情報の円滑な利活用ができるようになります。

一方で、自治体によっては保護の内容が後退する可能性があることを懸念する声もあります。今後、法律の施行により全国的な共通ルールが設定され、法律の的確な運用を確保するために国がガイドラインを策定する予定です。地方自治体が条例で法律よりも厳格な個人情報保

▼図表4 病院での個人情報の取扱いの分類

|                |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                      |                                                                                       |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
|                |  |  |  |  |
| 名称             | 独立行政法人〇〇病院                                                                          | 都立□□病院                                                                              | 公立△△病院<br>(複数市で構成される一部事務組合)                                                          | ◇◇病院(民間病院)                                                                            |
| 個人情報の<br>取扱い主体 | 独立行政法人国立病院機構                                                                        | 東京都                                                                                 | △△病院企業団                                                                              | 財団医療法人◇◇会                                                                             |
| 適用法            | 独立行政法人等<br>個人情報保護法                                                                  | 東京都個人情報の保護に<br>関する条例                                                                | △△病院企業団<br>個人情報保護条例                                                                  | 個人情報保護法                                                                               |
| 法の所管           | 総務省                                                                                 | 東京都                                                                                 | △△病院企業団                                                                              | 個人情報保護委員会                                                                             |

<出典>新潟大学教授鈴木正朝氏の資料を参考に筆者作成

護のルールを設けていた場合には、改正によってルールが緩和されることとなり、住民の不安へとつながる可能性もあります。条例により、法律の範囲内で必要最小限の独自の保護措置（横出し・上乘せ）を設定することが許容されていることから、個人情報の円滑な利活用と地域の実情に応じた個別判断の両立が自治体には求められます。

また、これまで個人情報保護委員会は、主に民間の個人情報を保護してきましたが、新たに地方公共団体も対象とし、対象範囲を広げることになります。これに伴い、これまで各自治体にあった個人情報保護審議会などによる個別案件の審査の役割もなくなり、内閣府の外局である個人情報保護委員会によって一括で監督されることとなります。今回の改正で個人情報保護委員会が行政機関に対してできるのは勧告までとなっており、民間事業者に対して可能な立ち入り検査や命令まではできないことになっています。こうしたことから、住民の安心のためにも、透明性のある個人情報保護制度の運用も今後更に求められることとなります。

## 6. おわりに

本稿では、個人情報保護制度の概要と今後の改正について解説してきました。

自治体職員として、まずは個人情報保護をめぐる制度自体を理解することが重要です。

「デジタル社会形成基本法」の中で、デジタル社会とは「インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて自由かつ安全に多様な情報又は知識を世界的規模で入手し、共有し、又は発信するとともに、先端的な技術をはじめとする情報通信技術を用いて電磁的記録として記録された多様かつ大量の情報を適正かつ効果的に活用することにより、あらゆる分野における創造的かつ活力ある発展が可能となる社会」と定義されています。大量の個人情報を保有する自治体はこうした社会の形成の一端を担うことから、個人情報の保護と住民生活の利便性の向上の両立を目指した施策を展開できるよう、常にその意識を念頭に置いて業務に取り組むことが必要です。

〈参考文献〉

・宇賀克也(2019)『個人情報保護法制』有斐閣

・個人情報保護制度の見直しに関するタスクフォース(2020年12月)  
『個人情報保護制度の見直しに関する最終報告』内閣官房

▼図表 5 デジタル改革関連法の分類

| 法律名<br>(括弧内は正式名称)                                   | 概要                                                                |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| デジタル社会形成基本法                                         | 既存の IT 基本法を廃止し、行政のデジタル化の目標や達成時期などの重点計画を作成                         |
| デジタル庁設置法                                            | 内閣総理大臣をトップとするデジタル庁が司令塔となって、国の情報システムの整備・管理や、自治体のシステム共通化に向けた総合調整を行う |
| デジタル社会形成整備法<br>(デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律)       | ・各自治体で異なっている個人情報保護のルールの統一<br>・行政手続での押印義務の廃止                       |
| 預貯金口座登録法<br>(公的給付の支給等の迅速かつ確実な実施のための預貯金口座の登録等に関する法律) | マイナンバーと預貯金口座の紐付けを可能とし、給付金支給などを迅速にできるようにする                         |
| 預貯金口座管理法<br>(預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律)  |                                                                   |
| 地方自治体情報システム標準化法<br>(地方公共団体情報システムの標準化に関する法律)         | 自治体ごとに異なる行政システムを統一する、2025 年度が目標期限                                 |

＜出典＞2021年5月12日成立の法を基に筆者作成