N-017

町内会・自治会の個人情報保護に関する法的課題

Legal Problems on Protection of Personal Information for Neighborhood Association

湯淺 墾道[†] Harumichi Yuasa

1. はじめに

個人情報保護の保護に関する法律(以下「個人情報保護法」と略。) 平成 27 年改正により、いわゆる 5000 件ルールが撤廃されて、中小事業者等にも個人情報保護法上の義務が課されることとなった。このため、平成 29 年 5 月 1 日以降は、自治会・町内会も個人情報取扱事業者として個人情報保護法を遵守する必要が生じた。

しかし、自治会・町内会には、個人ではなく世帯単位加入であること、加入者が「従業者」に該当するのか不明であること、民生委員のような非常勤の公務員を包含している場合があること、行政委嘱委員の位置づけが曖昧であること、条例上の「行政区」と住民の自治組織が事実上連動している場合があること、等の特有の問題点がある。さらに、各地方公共団体のモデル規約案の中には、当該団体との間での個人データの提供に関して不適切な記述を行っている例がある。

これらの法的問題について指摘し、町内会・自治会の個人情報保護のあり方について検討する。

2. 町内会・自治会の法的性質

2.1 地方自治法制上の位置づけ

町内会・自治会は、地方自治法制上は地縁団体・地域団体として位置づけられており(地方自治法 260条の2)、地方公共団体の組織の一部ではない。明治維新後の地方自治の発展の過程において、これらの地縁団体・地域団体は地域ごとの複雑な事情を背負いながら発展してきた経緯があり、第二次世界大戦中には地縁団体・地域団体を利用した隣組が制度化され[1]、国民統制の機能も担ったこともあって[2]、批判的な目が向けられることもある。また判例上は、町内会・自治会は任意加入団体であることが確立しており(最3小判平17・4・26判例タイムズ 1182号 160頁)、赤い羽根共同募金等の募金を自治会費に上乗せして強制的に徴収することは無効と判示されている(大阪高判平成19・8・24判例時報2011号184頁)。

他方で、町内会・自治会が各地方公共団体における自治の基底部に位置して一定の行政サービスを提供し、事務の一部を担う役割を果たしている場合もあることは否定できない。たとえば防犯灯やゴミ置き場の清掃・管理のように、町内会・自治会が行政サービスを実際に担っていると考えられる場合もあり、これらの行政サービスは町内会・自治会に任意しない住民も享受できることから、財政的・人的資源を負担する町内会・自治会側の不満が鬱積している。しかし深刻な地方財政の悪化に伴い各地方公共団体は提供する住民サービスの見直しを迫られており、その結果、近時の地方自治においては住民同士の共助と住民と地方公共

†情報セキュリティ大学院大学 Institute of Information Security

団体との協働がますます重視されるようになっている。このため、任意加入団体であることを確認した最高裁判決とは裏腹に、町内会・自治会に期待される役割はむしろ大きくなり、特に非・都市部では公的側面が増えてきているのが現状といえよう。

このような歴史的文脈と状況から、各地で制定されている自治基本条例においても、町内会・自治会の位置づけはさまざまである。多くの条例がコミュニティという語を使用して町内会・自治会の活動への一定の支援を規定する一方で、加入の義務づけを明文化することは慎重に避けている。しかし、町内会・自治会とは異なり後述するように特異な性質を持つ行政区への加入ではあるが、小諸市自治基本条例が第9条で「本市に住む人は、前条第1項の目的を達成するため、区へ加入しなければなりません。」として区(行政区)への加入を義務づけているような例もある。

また近時は町内会・自治会加入促進条例を制定する団体も増えており[4]、制定団体が存在する地域も、大規模な政令指定都市やタワーマンションが林立する特別区から、少子高齢が進行する地方の町村にまで及ぶ。加入促進条例における加入促進に関する規定は、大別すると住民に町内会・自治会に加入するように努めることを求めたり町内会・自治会の活動に参加するように務めるように求めたりするものと、町内会・自治会自身に加入促進を求めるものがある。

前者の例として、羽島市では平成30年に自治会への加入及び参加を促進する条例を制定し、第4条で「地域住民は、自らが地域社会の一員であることを認識し、自治会に加入するよう努めるものとする。」と規定した。同年には倶知安町も町内会等への加入及び参加を促進する条例を定め、平成31年には立川市でも地域住民に自治会に加入するように努めることを求める自治会等を応援する条例が施行されている。特別区においては、平成28年に品川区が町会および自治会の活動活性化の推進に関する条例を制定しており、第6条で「区民は、地域コミュニティの重要性を理解し、町会および自治会の活動に積極的に参加し、および協力するよう努めるものとする。」と規定している。

これに対して後者の例としては、平成26年に制定された 川崎市町内会・自治会の活動の活性化に関する条例があり、 第5条で「町内会・自治会は、地域住民の自発的な加入を 促進するよう努めるものとする。」と規定している。

いずれにしても、町内会・自治会が担っている役割が条例によって確認され、地方公共団体が加入率上昇にむけて 法的根拠を整備する傾向にあるといえよう。

2.2 個人情報保護法制上の位置づけ

町内会・自治会は、前述したように公的な性質を強めつつあるが、各地方公共団体の個人情報保護条例が適用される行政組織としての実施機関の一部ではない。個人情報保護委員会は、「自治会・同窓会向け会員名簿を作るときに

注意事項」の中で、「事業者には自治会や同窓会等の非営利組織も該当します。ただし、小規模の事業者の事業が円滑に行われるよう配慮することとされています。」として、町内会・自治会は個人情報取扱事業者に当たるとしている[5]。

3. 法的問題の検討

3.1 個人と世帯

個人情報保護法は、「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。」(第1条)法律であるから、ここには世帯という概念は本来存在しないはずであり、実際に個人情報保護法の中には世帯に関する明文規定は存在しない。

しかし、地方公共団体の行政事務においては、住民基本 台帳が世帯別に編成され世帯主を置いていることに表象されるように、その基礎的な単位は依然として「世帯」に置かれている。しかも世帯の定義は、生活保護その他の制度によって微妙に異なるという問題がある[6]。ま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(マイナンバー法)の施行にあたり、番号を通知する法律(マイナンバー法)の施行にあたり、番号を通知する通知カードが発送されたが、「特定の個人を識別する」ための番号に関するカードが個人別ではなく世帯別に世帯主宛に発送され、DV 関係者等を除いてそれについて大きな批判も向けられなかったことは、行政における個人と世帯との不可分な関係を象徴的に示しているともいえる。

このような実情を反映して、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(マイナンバー法)でも、自己と同一の世帯に属する者については個人番号の提供を求めることが許容されている(第15条)。また個人情報保護法の実務においても、同一世帯員については黙示の同意があるものとして取り扱うのが一般的である。

町内会・自治会の場合も、会員名簿等は個人名で作成されているものの、実際には世帯別の加入となっている。また、子ども会や敬老会など、町内会・自治会加入の際の会員として登録する個人の他の同居家族の個人情報も収集・利用する場合があり、このような同一世帯員については黙示の同意があるものとして取り扱う慣行を追認せざるを得ない。ただし、町内会・自治会における世帯の定義が一律に定められているわけではなく、必ずしも住民基本台帳上の世帯定義が準用されているわけではないという問題点がある。また、近年は DV 被害者等の個人情報については住民基本台帳上の同一世帯員であっても慎重な取扱いが求められるようになってきている。

3.2 各種委員

国、都道府県、市町村は、公的な活動を推進するために市民に対してさまざまな活動を委嘱している。これらは行政委嘱委員と一般に総称されるが、その法的な位置づけは委員によって異なる。また委嘱に当たっては、町内会・自治会の推薦による場合が多く、事実上、町内会・自治会に行政委嘱委員が割り当てられている状態になっているのが現状といえよう。また地方公共団体が事務執行を委ねているという側面のほか、一定の政治的目的も含んでいる場合もあることが指摘される[7][8]。

委員名	法的根拠・性質
民生委員	厚生労働大臣から委嘱され(民
	生委員法第5条)、非常勤地方公
	務員(地方公務員法第3条第3項
	第2号) に該当
児童委員	民生委員が兼ねるとされる(児
	童福祉法第16条第2項)
主任児童委員	児童福祉法第 17 条第 2 項(民生
	委員・児童委員のうち、妊産婦
	や児童に特化して支援活動を行
	う)
スポーツ推進委員	市町村長からの委嘱
青少年指導員	市町村長からの委嘱
保健活動推進員	市町村長からの委嘱
環境事業推進員	市町村長からの委嘱
消費生活推進員	市町村長からの委嘱
家庭防災員	市町村長からの委嘱
明るい選挙推進員	市町村長からの委嘱
避難所(地域防災拠	市町村長からの委嘱
点) 運営委員	
国勢調査員	総務大臣に任命される非常勤国
	家公務員

表 1 主な行政委嘱委員

このような行政委嘱委員は、行政が委嘱する委員として の公的な立場と、町内会・自治会の役員としての立場を二 重に有することになる。

このうち特に個人情報の取扱いが問題となっているのは、 民生委員である。民生委員は、民生委員法第5条に基づき 厚生労働大臣から委嘱され地方公務員法第3条第3項第2 号の非常勤地方公務員に該当するとされるが、地方公共団 体からみると、委嘱者は厚生労働大臣であって団体の長で はないこと、団体の長に指揮命令権がないこと、実態とし ては町内会・自治会やその連合組織から推薦されている場 合が多いこと等の理由から、地方公共団体の実施機関では なく第三者として位置づける場合が少なくない。そうだと すると、行政機関個人情報保護法も地方公共団体の個人情 報保護法も適用されないということになる。

他方で町内会・自治会側からみると、これらの委嘱委員は町内会・自治会から選出はしているものの、その活動は町内会・自治会の業務の一部であるとは言いがたく、活動に伴って収集・保有する個人情報は町内会・自治会が取り扱っているとは言い難いであろう。

これらについて、個人情報保護委員会のガイドラインでは「民生委員・児童委員は非常勤・特別職の地方公務員であり、法第2条第5項第2号における『地方公共団体』の職員に当たることから、民生委員・児童委員として活動する範囲内では個人情報取扱事業者から除かれています。」としており、この趣旨を各地方公共団体に徹底する必要があろう。

3.3 行政区

3.3.1 行政区の位置づけ

一部の市町村においては、行政区設置条例、行政区長設 置条例等を定めて、行政区と行政区長を置いている。 行政区は市町村を任意の区画で分割して設置される実務上の行政区画、あるいはその行政区画において設けられる住民自治組織のことで、都市部の地方公共団体には行政区が設けられていない場合が多い。実態として大字が1単位となっているものが多く、行政区が町内会・自治会の役割を兼ねている場合がほとんどである(行政区が設置されているところでは、町内会・自治会は存在しないのが普通である)。

その意味では、行政区は任意加入団体である町内会・自治会と相違はないはずであるが、行政区または行政区長が個人情報保護条例上の実施機関に該当するのかという点については、ほとんど議論がない。実施機関に該当するのであれば当該団体の個人情報保護条例の適用を受けることになり、該当しないのであれば民間事業者として個人情報保護法が適用されることになるはずである。行政区が前述のように住民自治組織として位置づけられていることから、行政区長に対する個人情報の提供が制限される事例も見受けられた[9]。しかし、これは過剰反応の問題というよりも、個人情報の保有者の法的性質によって個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人個人情報保護法、条例と適用される法が異なる日本の個人情報保護法制の下で、行政区・行政区長の法的性質があいまいなことに帰因すると考えるべきであろう。

行政区は地方公共団体が条例によって設置するものであ り、行政区の区長について実情は住民の互選であっても条 例で特別職の非常勤地方公務員として位置づける場合が多 かった。その根拠は、行政実例(昭 26・5・1 地自公発第 179 号福岡市長宛公務員課長回答)において、「町世話人 は地方公務員法第3条第3項第3号に規定する特別職の地 方公務員と考える」とされたことに由来するとされる。地 方公務員法では、第3条第3項第3号で「臨時又は非常勤 の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者 の職」を特別職に含めることとしており、行政区長は第3 号に該当すると考えられてきた。また行政区長に対して費 用弁償や報酬の支払いが行われている例もある。このため、 行政区が住民自治組織として位置づけられているにもかか わらず、行政区または行政区長が条例によって設置され行 政事務の処理の一翼を担っているので、実態としては公的 性質を有してきたわけである。このことから、地方公共団 体と行政区または行政区長との間の個人情報の収受につい て、大きな問題にはなってこなかった。これには、行政区 が主として非都市部で設置されているという実情も反映し ていよう。

3.3.2 地方公務員法改正後の課題

平成 29 年改正・令和 2 年施行予定の地方公務員法では、特別職の任用を厳格化することとなり、第 3 号は「専門的な知識経験又は識見を有する者が就く職であつて、当該知識経験又は識見に基づき、助言、調査、診断その他総務省令で定める事務を行うものに限る。」と改められることになった。このため、今後、行政区の区長を特別職の地方公務員として位置づけることは難しくなると思われる。これによって生じる法的問題は、行政区長が特別職の地方公務員としての法的根拠・地位を失うことによって、行政区または行政区長が個人情報保護法上の個人情報取扱事業者としての規制を受けることになるかという点と、行政区長自身の個人情報の取扱である。

多くの行政区設置条例、行政区長設置条例が区長の職務として、地域住民に対する連絡事項の伝達及びその周知徹底に関することを挙げている。住民への伝達その他の行政区長の職務遂行にあたっては、住民の名簿等を使用していると思われ、行政区または行政区長は「個人情報データベース等を事業の用に供している者」(個人情報保護法第2条第5項)に該当することになると言わざるを得ない。この場合、個人情報保護法制上は、行政区または行政区長は、町内会・自治会と同じ法的地位を有することになる。もっとも、個人情報取扱事業者に該当するのは、行政区なのか行政区長なのかという問題は残る。

他方でその職務の性質にかんがみると、行政区または行 政区長の業務は自主的・自立的なものとは考えにくい。個 人情報保護委員会の個人情報保護法ガイドラインでは、 「事業」について「一定の目的をもって反復継続して遂行 される同種の行為であって、かつ社会通念上事業と認めら れるものをいい、営利・非営利の別は問わない。」とされ ているが[10]、行政区、行政区長の職務については社会通 念上「事業」とは認められない、と解する見方もあると思 われる。また、行政区の設置目的として条例において「行 政区内における行政事務を処理するため行政区長を任命す る」と明確に行政事務の処理を行政区長の任命目的として 挙げている場合もある。この場合は、「任命」という文言 が用いられてはいるものの、行政区長の業務は地方公共団 体から処理を委任されたものと解することも不可能ではな いと思われる。ただし、この場合は当該団体が事務処理の 委任先としての行政区長の個人情報の取扱を監督すること が求められ、委任契約の締結などが必要になってこよう。

行政区長自身の個人情報について、たとえば新たに転入してきた住民が区に加入しようとする場合、区長の氏名や住所が必要となる。このような場合の行政区長自身の個人情報の取扱いについて、条例や要綱等で定めている団体もある。たとえば塩谷町区長名簿取扱要綱では、次の場合には町は区長の個人情報を提供することができると定めている(第3条)。

- (1)地域で建築、開発工事等がある場合に、事前説明や 近隣対応のため、開発業者や不動産会社等が区長の連 絡先を必要とする場合
- (2)国、地方公共団体及び町外郭団体の事業についての 案内や通知、連絡をしたいとする場合
- (3)国、地方公共団体及び町外郭団体が、行政区及び住民に行政情報の周知をしたいとする場合
- (4)行政区域に転居してきた住民が区に加入するために 区長の連絡先を必要とする場合
- (5)町内小中学校から、学校区内の区長の連絡先の情報 提供を求められた場合
- (6)その他、特に行政区長情報を提供する必要性があると認められる提供依頼があった場合

しかし今後、区長が特別職の地方公務員としての地位を 失うと、地方公共団体から新規転入住民その他に対して区 長の氏名や住所を連絡することは、個人情報の第三者提供 に該当することとなる。行政区長が個人情報取扱事業者に 該当することになるのか、行政区長自身の個人情報をどの ように取り扱うかについては、改正地方公務員法の下で各 地方公共団体が今後、どのように行政区長を位置づけるか に依る部分が大きいので、改正地方公務員法に関して整備 される関連政省令の内容等についても注視する必要がある。 また、行政区を町内会・自治会に移行する動きもあり、こ の場合は町内会・自治会が明確に個人情報保護法上の個人 情報取扱事業者として位置づけられることになる。

3.4 会員の地位

町内会・自治会が個人情報取扱事業者に該当することは、前述した通りである。それでは、個人情報取扱事業者である町内会・自治会と、その会員との関係はどのように理解するべきであろうか。これについて、理論的には三通りの考えがあり得ると思われる(アルバイト等を雇用せず、会員だけで町内会・自治会業務を遂行する場合を想定する)。

第一は、組織としての町内会・自治会は個人情報取扱事業者であり、会員は全員がその従業者であると解するというものである。第二は、組織としての町内会・自治会に関ける業務を遂行する上で個人情報を取り扱う役員等だけが従業者となるという考えである。第三は、組織としての町内会・自治会は個人情報取扱事業者であるが、会員はその構成員であって個人情報取扱事業者から指揮命令を受ける立場にはなく、会長や役員も会員から互選されるのであるから、町内会・自治会には個人情報保護法上の従業者は存在しないと解するものである。

前述の個人情報保護委員会の「自治会・同窓会向け会員 名簿を作るときに注意事項」においては、この点において は曖昧な表現となっており、安全管理措置について「自治 会や同窓会の事務局において盗難・紛失等のないよう適切 に管理する必要があります。」とする。ここでは、個人情 報保護法第21条に定める従業者によって担われる、または 第22条に定める業務委託先によって担われる、または 第22条に定める業務委託先によって連営される事務局が想 定されていると思われる。しかし町内会・自治会の会員に ついては、「名簿の配布先の会員に対して、盗難や紛失、 転売したりしないように注意を呼びかけることも重要で す。」とするのみで、「名簿の配布先の会員」が従業者に 当たるのかどうかは明言していない。「監督」ではなく 「注意を呼びかける」という表現が用いられていることか らみると、会員は第21条に規定する従業員には当たらない と解しているようにもみえる。

第一の考えについては、前述の個人情報保護委員会ガイドラインでは「『従業者』とは、個人情報取扱事業者の組織内にあって直接間接に事業者の指揮監督を受けて事業者の業務に従事している者等をいい、雇用関係にある従業員(正社員、契約社員、嘱託社員、パート社員、アルバイト社員等)のみならず、取締役、執行役、理事、監査役、監事、派遣社員等も含まれる。」としていることからみると、町内会・自治会の会員が町内会・自治会から直接間接に指揮監督を受けるとは考えにくく、むしろ会員は総会における議決や役員の選任・罷免を通じて町内会・自治会を監督すべき立場にあると考えられるから、会員全員が従業者であるとするには無理があるのではないか。

第二の考えについては、少なくとも町内会・自治会の役員は前述のガイドラインの規定に照らして個人情報保護法上の従業者として解することができると思われる。役員は通常、総会において選任及び解任され、会長については会則で「本会を代表し、会務を総括する。」等と規定している場合が多いので、最終的には総会を通じて町内会・自治

会から指揮監督を受けていると考えられるからである。その意味では、町内会・自治会の役員は、企業における取締役や執行役等に該当するものと位置づけることができ、個人情報保護法上の従業者にあたると解することができよう。

第三の理解について、事業者の指揮監督を受けて事業者の業務に従事している者が存在しない個人情報取扱事業者という形態は、想定できないわけではなく、たとえば使用者がおらず全く一人で事業を行っている個人事業主等がそれに当たると思われる。しかし、相当数の会員によって校正される任意団体について(地方自治法に基づく法人格を付与される場合もある)、その会員全員が個人情報取扱事業者であるという理解は、法人単位や団体単位が個人情報取扱事業者になるとしてきた個人情報保護法の従来の解釈とは整合しない。

このように考えると、町内会・自治会が個人情報取扱事業者であり役員等が従業者であるという第二の理解が妥当であるように見える。ただ、第二の考えに立ったときの問題点は、役員以外の会員が個人情報保護法上の個人情報取扱事業者でもなければ従業者でもないとすると、会員は個人情報保護法上の第三者になってしまうということにある。この問題は町内会・自治会と同じように個人情報取扱事業者として扱われる同窓会等にも共通するが、町内会・自治会の地縁に基づく共同体的性質にかんがみると、会員を第三者とみることには抵抗がないわけではない。会員を第三者とみることには抵抗がないわけではない。会員を第三者とひないためには、第一の考えのように会員全員が個人情報取扱事業者であると理解せざるを得ないが、どちらも問題が大きい。

法の諸領域で採用されている原理と個人情報保護法制の原理とが整合しないという場面はさまざまなところで見受けられるところであり、個人情報の取扱いの場面に限っては、役員でない会員は個人情報保護法上の第三者に当たるという考えを甘受せざるを得ないかもしれない。

4. モデル町内会・自治会規約

4.1 モデル規約の提供

前述してきたように町内会・自治会も個人情報取扱事業者として個人情報を適正に取り扱う必要があるところから、各地の地方公共団体では、住民によって構成される町内会・自治会向けにモデル規約等を提供し、町内会・自治会を支援するようになってきている。

たとえば横浜市の場合、ウェブサイト上に「自治会町内会における個人情報の取扱いについて」があり、「自治会町内会向け個人情報取扱い手引」、「個人情報取扱ルール(例)」、「個人情報第三者への提供記録簿(例)」等が提供されている[11]。

これらのモデル規約の提供は、個人情報保護法12条に規定する区域内の事業者への支援の一環と考えられるが、法に定める支援の一環である以上、モデル規約の内容が個人情報保護法及び当該団体の条例の規定を遵守したものでなければならないのは当然のことである。しかし各団体が提供しているモデル規約の内容の中には、個人情報保護法及び当該団体の条例の規定と整合しないものが少なくない。たとえば、当該団体との間での個人データの提供に関して、自治会・町内会を当該地方公共団体の実施機関であるかのように規定している場合がある。

以下では、横浜市が提供しているモデル規約を中心として、その内容の問題点についての検討を試みる。

4.2 横浜市モデル規約

4.2.1 会員の法的地位

前述した町内会・自治会の会員の法的地位については、 横浜市が提供する「自治会町内会向け個人情報取扱い手引」 では直接触れていない。しかし、「自治会町内会において は、誰までが罰則の対象なのか。」という項目において、 次のように説明している。

自治会町内会の運営を担う理事等は、個人情報保護法における「従業者」に該当するとされています(国のガイドラインQ&A)。また、基本的な考え方としては、会員情報を集めている事務局や、とりまとめを行っている方などは、多くの方の個人情報を扱い、保護する必要があるため、従業者にあたると考えられます(国に確認済み)。

この説明を敷衍すれば、自治会町内会の運営を担う理事等、会員情報を集めている事務局、とりまとめを行っている者等以外の会員は、従業者には該当しない、という考え方を取っているものと思われる。

4.2.2 個人情報と個人データ

横浜市が提供する「自治会町内会向け個人情報取扱い手引」では、個人情報保護法の内容を「そもそも個人情報ってなに? 生存する個人に関する情報で『ある特定の人物』のものだと分かるもの。事業者・団体が氏名と関連づけてその人物の情報を管理していれば、基本的にそれらは全てその人物の個人情報に当たります。」と説明するなど、かなり分かりやすさを重視している。このため、文言が一般的に使用されるものとは違う表現を用いている箇所などが散見されるが、最大の問題は、個人情報と個人データが区別されておらず、第三者提供について個人情報のレベルまで記録作成義務等の遵守を求めていることである。

第三者提供について、手引では次のように説明している。 個人情報を第三者に渡すときは、本人の同意を得る こと

・例えば名簿を作成して会員に配付する場合は、目的とともに、会員に配付するところまであらかじめ伝えるようにしましょう。※ただし、法令に基づく場合(例:警察からの照会)人命にかかわる場合で本人から同意を得るのが困難なとき(例:災害時)業務を委託する場合(例:配送業者に配送先の氏名・住所を渡す場合)などの場合は、本人の同意を得なくても情報を提供できます。

「個人情報を第三者に渡す」という表現を用いていることから、ここでは個人データではなく、個々の個人情報の第三者提供についても本人同意が必要であるとしている。町内会・自治会は民間事業者として個人情報保護法の適用を受けるのであるから、個人情報保護法第26条をはじめとする個人データの第三者提供に関する規定を遵守すれば足りるはずであるが、それ以上に個人情報の第三者提供にまで本人同意を求めていることになる。また、参考として「個人情報第三者への提供記録簿(例)」が付され、個人データではなく個人情報の第三者提供に関してみ記録作成が必要で、3年間以上の記録保存が必要であるとしているが、ここでも「個人情報を本人以外の者(第三者)に提供

する際は、あらかじめ本人の 同意が必要です」としており、 個人データではなく個人情報を対象としている。

また個人情報保護法では個人データの第三者提供を受けた場合の経緯確認義務と記録作成義務について規定するが、参考として付されている「名簿掲載個人情報の受領記録簿(例)」では、提供者が情報を取得した経緯の記載を求め、個人情報の対象者として「〇〇〇〇さん」というように例を挙げており、個人データではなく個人情報を第三者から提供した場合であっても記録作成を義務づけている。

もとより個人情報の第三者提供について記録を作成することが禁じられているわけではなく、法の規定以上に厳格な管理を行うことはむしろ望ましいという見方もできる。しかし、この手引における規定を厳格に遵守しようとすれば、前述したような各種委員の氏名を外部に連絡するような場合であっても、個人データではなく個人情報の第三者提供として、第三者提供に係る記録を作成しなければならなくなるはずである。

この点につき、提供記録簿では「次のいずれかに該当する提供の場合は、この記録の作成は不要です。・名簿などで整理している情報以外の個人情報(紙・データ問わず)を提供する場合」、受領記録簿では「次のいずれかに該当する受領の場合は、この記録の作成は不要です。・名簿などで整理している情報以外の個人情報(紙・データ問わず)を受領する場合」としており、個人情報保護法の個人情報データベース及び個人データの定義を踏まえつつも、できるだけ個人データという文言を用いずに説明しようとしたものとも思われる。

しかし、個人データの第三者提供に関する義務は記録作成義務だけにとどまるものではなく、別の箇所では「個人情報を第三者に渡すときは、本人の同意を得ること」と説明していることとも矛盾する。したがって、個人データについての分かりやすい説明を行った上で、「個人情報保護法の第三者提供に係る規定は個人データに対して適用されるものであるが、自治会・町内会・自治会の実務としては、個々の個人情報の第三者提供にも留意する必要がある」と説明するほうが望ましいのではないか。

4.2.3 市、県への提供

一方で、「自治会町内会向け個人情報取扱い手引」では、 市や県への個人情報の提供については、モデル規約では次 のように定めている。

第10条

個人情報は、次に掲げる場合を除き、あらかじめ本人 の同意を得ないで第三者(委託・共同利用の相手方を 除く。)に提供しません。

(1) ~ (4) 略

(5) 国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が、法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合

ここでも個人データではなく個人情報という語が用いられているが、それについてはしばらく措くとして、ここでは個人情報保護法が定める個人データの第三者提供に関する義務の例外規定である「法令に基づく場合」と、「国の機関若しくは地方公共団体又はその委託を受けた者が法令の定める事務を遂行することに対して協力する必要がある場合であって、本人の同意を得ることにより当該事務の遂

行に支障を及ぼすおそれがあるとき」とが、混同されていることがわかる。

第三者提供に係る記録作成義務については、次のように 国及び地方公共団体を相手方とする場合について、根拠規 定の有無や目的にかかわりなく、一律に免除してしまって いる。

(第三者提供に係る記録の作成等)

第11条

取扱者は、個人情報を第三者(県・市役所・区役所を除く。)に提供したときは、法第 25 条に定める第三者提供に係る記録を作成し、保存します。

(第三者提供を受ける際の確認等)

第12条

取扱者は、第三者(県・市役所・区役所を除く。)から個人情報の提供を受けるに際しては、法第 26 条に定める第三者提供を受ける際の確認を行い、記録を作成し、保存します。

提供記録簿と受領記録簿でも、県、市役所、区役所に提供する場合や県、市役所、区役所から提供を受ける場合は、 作成は不要としている。

もとより、町内会・自治会と県や市との間では、事務の 円滑な遂行のために個人データの共有が必要となることは 理解できるから、それを推進するためにこのような表現と したことは理解できないわけではない。しかし、このよう に、地方公共団体との間での個人情報(個人情報保護法上 の個人データを含む)の収受について、根拠規定の有無や 目的にかかわりなく、一律に記録作成義務等が免除される とするのは、個人情報保護法の個人データの第三者提供に 係る義務の例外規定を逸脱していると言わざるを得ないの ではないか。少なくとも、法令の根拠に基づき個人情報及 び個人データの収集に一定の強制性がある場合と任意収集 の場合とをこのように混同する表現とするのは、疑問であ る。

また、横浜市が市内の町内会・自治会に対して、神奈川県との間の個人情報の収受にまでこのように一律に第三者提供に係る記録作成義務を免除するモデル規約を提供していることにも問題がある。神奈川県個人情報保護条例では、個人情報の本人以外からの収集について厳格な規定を設けているところ、このように町内会・自治会から収集する場合について根拠規定や目的に関わりなく行うことができるとするような表現を用いていることは、県条例の趣旨を没却する恐れがあるからである。

5. 災害時の対応

平成から令和への改元の際、言及されることが多かったのは平成時代には各地で大規模な災害が頻発したことであった。災害発生時においては、NPOや NGO、ボランティアの果たす役割も無視できないが、町内会・自治会の果たす役割も大きくなってくるものと考えられる。

住民の生命の危険が迫っているような状況下においては 人の生命、身体を保護するために平時とは異なる個人情報 の取扱いが要求される[12][13]。しかし、地方公共団体の 多くが災害時においても個人情報の第三者提供等について は消極的であるのが実態であり、住民の避難誘導や避難所 の運営その他で町内会・自治会の役員等が現場で活動する 際、行政機関個人情報保護法、独立行政法人個人情報保護 法、地方公共団体の個人情報保護条例という公的部門を統制する法と、民間部門を統制する個人情報保護法との狭間で、個人情報の取扱いに苦慮している。

横浜市が提供する「自治会町内会向け個人情報取扱い手引」では、「緊急時に、名簿の情報を地域で活用することはできるのか。 法に基づき、大規模災害や事故等の緊急時など、人の生命、身体等の保護のために必要があり、本人の同意を得ることが困難なときは、地域で情報を共有し、安否確認や避難支援に活用することができます。」としているものの、どのようなケースがそれに該当するのかについての具体的な記述を欠く。

町内会・自治会に災害発生時の役割を期待するのであれば、このような場合の行政との情報共有について、地方公共団体は適切なガイドラインを示す必要がある。特に、法や条例の例外規定が、どのような事態になったときに具体的に該当するのかという点について、事例に則した説明が必要とされよう。災害時における個人情報の共有と取扱いについては、地方公共団体が生命、身体の保護を主眼とした方針をまず適切に立案するべきである。その上で、住民、町内会・自治会にそれが浸透するように務めるべきであり、それには具体的な該当事例の列挙が欠かせない。

謝辞

本研究は科学研究費補助金「自動走行の自動車における個人情報・プライバシーの保護の法的検討」(18K01396)の研究成果の一部である。

参考文献

- [1] 内務省「部落会町内会等整備要領」(昭和 15 年 9 月 11 日内務 省訓令第 17 号)。
- [2] 白木澤涼子「『部落会町内会等整備要領』再考:明治地方自治 体制の法制化なき変容」、日本歴史843号33頁以下(2018年)。
- [3] 湯淺墾道「自治基本条例の構造と動態」九州国際大学法学論集 15巻2号73頁以下(2008年)。
- [4] 釼持麻衣「自治会加入促進条例の法的考察」都市とガバナンス 26号 136 頁以下 (2016年)。
- [5] 個人情報保護委員会「自治会・同窓会向け会員名簿を作るときの注意事項」(2017年)。 https://www.ppc.go.jp/files/pdf/meibo_sakusei.pdf
- [6] 瀧口樹良『迷走する番号制度:自治体の現場から見た課題』 (時事通信社、2017年)。
- [7] 森裕亮『地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における 課題:「行政委嘱員制度」がもたらす影響』(溪水社、2014 年)。
- [8] 森裕亮「地縁組織と『公的地位』--行政区長制度に焦点を当てて」北九州市立大学法政論集 37 巻 1 号 81 頁以下(2009 年)。
- [9] 個人状保護委員会「個人情報保護に関するいわゆる『過剰反応』に 関 す る 実 態 調 査 報 告 書 」(2011 年)。 https://www.ppc.go.jp/files/pdf/personal_report_2303caa_kajohanno.pdf
- [10] 個人情報保護委員会「個人情報の保護に関する法律についての ガイドライン (通則編)」(2019年)。 https://www.ppc.go.jp/files/pdf/190123_guidelines01.pdf
- [11] 横浜市「自治会町内会における個人情報の取扱いについて」 https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kyodomanabi/shiminkyodo/jichikai/20170315123439.html
- [12] 岡本正『災害復興法学』(慶應義塾大学出版会、2014年)。
- [13] 岡本正・山崎栄一郎・板倉陽一郎『自治体の個人情報保護と 共有の実務』(ぎょうせい、2013年)。