

改正個人情報保護法とマイナンバー法への 地方公共団体における対応について

個人情報保護委員会 委員 中村 玲子

※内容は、令和5年4月時点のもの。

個人情報保護委員会とは

表題のテーマについて、皆様の組織運営、体制整備に役立てていただける情報を分かりやすく説明していきたいと思えます。

まずは、私が所属している個人情報保護委員会について御説明します。当委員会は、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ため、個人情報の適正な取扱いの確保を図ることを任務として設立された合議制の独立機関です。いわゆる「3条委員会」とされる機関として、高い独立性と政治的中立性が担保されており、個人情報保護制度の企画立案、監視・監督、国際協力、苦情あっせん、広報啓発等を行っています。

当委員会においては、「個人情報の保護に関する法律」(平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。)を所管しているわけですが、「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」(令和3年法律第37号。以下「デジタル社会形成整備法」という。)による個人情報保護法の改正等(以下「令和3年改正法」という。)により、従前の民間部門に加え、公的部門についてもこれを一元的に監視・監督することになりました。

一方、「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「マイナンバー法」という。)に関しては、法律の所管はデジタル庁ですが、監視・監督等については当委員会が行うことになっております。

当委員会は、平成28年1月の発足以後、着実に

人員、予算が拡充されており、現在は、発足当初よりも、定員は約4倍、予算は約3倍に増えています。こうした数字には、当委員会への大きな期待が表れているといえるでしょう。

令和3年改正法とは

個人情報保護の制度は、国よりも、地方公共団体が率先して、ルール整備や先進的な条例制定を行ってきました。

日本で最初の個人情報保護制度の導入は、昭和50年の東京都国立市による「国立市電子計算組織の運営に関する条例」です。その後、昭和60年までに257の市区町村において同様の条例が制定されました。この時期は、市区町村においてコンピュータの導入が進み、大量の情報がコンピュータによって扱われるようになり、個人の権利が侵害されるのではないかと懸念が高まったという背景があります。

さらに、コンピュータ処理に関わるものに限定しない個人情報全般を保護する条例としては、福岡県春日市の「春日市個人情報保護条例」が全国初で、昭和59年に制定されました。政令指定都市としては、昭和60年の神奈川県川崎市が初です。なお、県レベルでの初は、平成2年の神奈川県です。

このように、昭和50年から60年にかけて既に一部の市区町村で、個人情報保護条例の整備が、国や都道府県に先駆けて進みました。市区町村は、住民に最も身近な地方公共団体として個人情報を保有し、税や社会保障等に関する業務を遂行していることから、個人情報保護の必要性が特に大き

中村 玲子 (なかむら れいこ)

略歴

昭和53年 3月 東京大学法学部卒業
昭和53年 4月 総理府入府
昭和59年 6月 ハーバード大学公共政策修士
昭和61年 8月 退官
平成 3年10月 コロンビア大学大学院Ph.D (経済学)
平成 3年12月 埼玉大学大学院行動科学情報解析センター助教授
平成 9年10月 政策研究大学院大学政策研究科助教授
平成14年12月 政策研究大学院大学政策研究科教授
平成19年 9月 ハーバード大学客員研究員
平成21年 7月 政策研究大学院大学政策研究科教授
平成21年12月 地方財政審議会委員
平成31年 1月 個人情報保護委員会委員



く、それを感じた首長の方々が条例整備に向けてリーダーシップを発揮されてきたのです。

それに遅れて、国レベルで、「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」(昭和63年法律第95号)ができたのが昭和63年です。さらに、民間部門を対象として個人情報全般を保護する個人情報保護法や、国の行政機関を対象とする「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。以下「行政機関個人情報保護法」という。)等が成立したのは平成15年です。このうち個人情報保護法は、平成27年、令和2年、さらに令和3年に大きな改正を行いました。

この一連の改正は、国内外のデジタル技術の急速な発達や、EUにおける個人情報保護制度の強化に対応したものです。EUでは、EU一般データ保護規則(GDPR=General Data Protection Regulation)が平成28年に制定されており、これは個人データやプライバシーの保護をかなり厳格に規定したもので、世界最高水準ともいわれています。そうしたEUから、日本は充分性認定を受けており、日本としては、その認定にふさわしい個人情報保護制度を維持していくことが必要とされているのです。そうした背景のもと、令和3年に制定されたのがデジタル社会形成整備法で、これから詳しくお話ししていきます令和3年改正法も、その一環です。令和3年改正法により、従来からの民間事業者に加え、それまでは行政機関個人情報保護法等が適用されていた国の行政機関や独立行政法人等にも個人情報保護法が適用されることになり、令和5年4月1日からの全面施行で、地方公共団体にも

適用されることになりました。

令和3年改正法の中身

令和3年改正法の内容は、4つに整理できます。

1つ目は、法体系の一本化です。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)、この3つの法律を改正後の個人情報保護法に統合するとともに、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を規定し、全体の所管を個人情報保護委員会に一元化しました。2つ目は、医療分野、学術分野における規制の統一です。国公立の病院、大学等には、原則として、民間の病院、大学等と同等の規律を適用することにしました。3つ目は、学術研究に関わる適用除外規定の見直しです。4つ目は、個人情報の定義等の統一です。

これらには、地方公共団体の視点からみても、メリットがあります。例えば、医療機関同士の連携です。これまでは、国立病院、地方公共団体が運営する公立病院、民間病院で適用される規律が異なり、これらが連携して治療を行う場合でも、データの連携がスムーズにいかないこともありました。今後は、複数の医療機関の間での連携が円滑に行われるようになり、患者の容体に応じた最適な治療が受けられるほか、医療機関の間での共同研究も行いやすくなり、例えば、新たな治療薬やワクチンの開発期間が短縮されることなどが期待されます。

また、別のメリットの例としては、感染症や大

規模災害等への対応の迅速化が挙げられます。例えば、感染者情報の公表についての統一的な取扱いが可能になる、あるいは、安否不明者の氏名等の公表により、効率的な救助や搜索活動が可能になることなどが期待されます。

このほかにも、個人情報保護の水準の全国的な底上げや、住民にとって分かりやすい制度になるといったことも挙げられます。

個人情報保護委員会が 地方公共団体を対象に行う監視

令和3年改正法においては、地方公共団体に対する当委員会の实地調査、指導、勧告等、いわゆる監視の権限が規定されました。監視とは、各団体の活動において、法律が遵守されているか状況を確認することです。当委員会としては、これにより、地方公共団体の個人情報保護水準を底上げしていきたいという目標を持っています。

監視は、具体的には、大きく4つあります。1つ目は平時における監視、2つ目は定期的な報告による監視、3つ目は定期的・計画的な实地調査・立入検査、4つ目は事案発生時の対応です。

まず、1つ目の平時における監視についてです。当委員会では、通称「個人情報保護法相談ダイヤル」を設置しており、そこで日々、多数の相談、照会、通報を受け付けています。このほか、常に、メディア報道等による各種の情報も収集しております。これらの情報をもとに、平時における法令等の遵守状況を確認しています。

2つ目の定期的な報告による監視は、各地方公共団体より、悉皆的に報告を受け、安全管理措置の実施状況を把握することです。具体的には、毎年、全ての地方公共団体に「施行状況調査」への回答に応じていただきます。皆様にとっては、回答することで、組織内の安全管理措置を点検し、改善点を見つけていただく機会ともなります。

3つ目の定期的・計画的な实地調査・立入検査は、当委員会が幾つか対象となる団体をピックアップして出向き、实地で確認を行うものです。

当委員会は、既に、マイナンバーに関しては安全管理措置の実施状況等の確認を行う立入検査を行ってきておりますが、これとほぼ同じものです。個人情報に関しては实地調査という名前で行って

いきます。立入検査は、各都道府県で選定した市区町村（3～7検査先）に対して行ってきましたが、平成29年度から令和4年度第1四半期までの5年間で47都道府県を一巡した形になります。实地調査は、この立入検査における知見やスキルを生かすべく、立入検査と一体的に行うことにしています。

实地調査・立入検査の訪問先部署は、個人情報を多く保有している、あるいは、機密性の高い個人情報を保有しているのがどこかを勘案して、選定していく予定です。まずは、各団体の福祉系の部局、教育委員会、病院系の部局に対して、重点的に实地調査を行ってこうと考えております。なお、住民系・課税系の部局については、マイナンバー法に基づく立入検査の中で見ていくことにいたします。

实地調査・立入検査では、安全管理措置の実施状況について重点的に検証していきます。实地調査は、当委員会のホームページにも載せております「個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）」の「行政機関等の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針」で列挙されている管理体制、研修、委託、サイバーセキュリティ、監査等といった項目それぞれについて検証を行います。日頃から団体内で確実に取り組んでいただければ、当委員会が改善の指摘を差し上げることはないと思われれます。

マイナンバーに関する立入検査において、最近の結果としては、研修、監査、委託、ログの分析等の項目で、対応状況が芳しくない傾向がございます。個人情報に関しても、これらの項目について、しっかり確認したいと思います。

また、令和5年度から新たに「ハイレベルリスクコミュニケーション」を行います。これは当委員会の研究官や参事官等と、地方公共団体の総務部長、あるいは副市区町村長等のマネジメントレベルの方が率直な話し合いを行う取組です。このような場を設け、当委員会から指摘事項等をマネジメントレベルの方に直接伝達することで、改善に向けた的確かつ迅速な対応を促したいと考えております。併せてリスク管理等に関する意見交換をし、实地調査・立入検査だけでは明確になり難しいガバナンス面の課題についても把握し、アドバ

イス等の支援もできればと思っております。

新たに求められる 漏えい等報告と安全管理措置

次に、監視の4つ目である事案発生時の対応についてです。令和3年改正法により、行政機関等について、漏えい等の事案発生時に当委員会への報告が義務化されました。

報告が必要となる漏えい等は、①要配慮個人情報の漏えい等、②財産的被害が生じるおそれがある漏えい等、③不正の目的をもって行われたおそれがある漏えい等、④100人を超える漏えい等、⑤条例要配慮個人情報の漏えい等、の5つです。④以外は、たった1人の漏えい等であったとしても報告の対象となります。

「速報」と「確報」の2段階で御報告いただくこととなります。「速報」は、当委員会がすぐに必要な措置を取るため、報告対象となる事態を知った時点から概ね3日から5日以内に報告していただく必要があります。「速報」は、報告をしようとする時点において把握している内容を報告すれば足りませんが、「確報」は報告事項の全てを報告する必要がありますので、原則として報告対象となる事態を知った日から30日以内としております。ただし、不正アクセス等の場合は60日以内です。当委員会では、漏えい等報告受付時には、原因および再発防止策の調査分析等を行い、必要に応じて、指導、助言、勧告等の法執行を行います。

地方公共団体の報告義務化は本年度からですが、実は、国の行政機関等における義務化は令和4年度から始まっています。同年度の上半期の漏えい等報告の処理状況は、個人情報を取り扱う民間事業者分3,630件、国の行政機関等分73件でした。

民間事業者からの報告の半数以上は、要配慮個人情報の漏えい等で、例えば、医療機関での入院計画書の誤交付等です。一方、不正の目的による漏えい等も400件あり、これは全体の12%と、かなり多く発生しています。

国の行政機関等からの報告は、民間と比べれば団体数が全く違いますので、当然少ないですが、こちらでも要配慮個人情報の漏えい等のウエイトが高くなっています。

なお、発生した漏えい等事案で、その漏えい等

が発生した人数を見てみると、大半は1,000人以下の事案です。しかし、民間事業者においては5万人超の事案も19件、1万人超から5万人の事案も24件ありまして、規模の大きい漏えい等も少なからず発生しています。

これからは、地方公共団体におかれましても、日頃から安全管理措置を適切に実施していただき、漏えい等が生じた場合でも、迅速に漏えい等の報告やその他の必要な対応をいただくよう、体制の整備をお願いいたします。

市区町村全体において、 個人情報を適切に取り扱う意識を

実際に起こった地方公共団体の漏えい等事案として、2件の具体例を御紹介します。

1つ目の具体例は、委託先事業者に、住民の個人情報を保存したハードディスクドライブのデータ削除及び廃棄を委託していたところ、そのハードディスクドライブが流出した事案です。電子媒体が流出しますと、大量の個人情報漏えいにつながります。こうしたことが起きないように、委託先事業者等におけるデータの削除と媒体廃棄は確実に把握する必要があります。具体策は、例えば、データ削除及び媒体の廃棄完了についての報告書等の証拠を求めることなどがあります。

2つ目の具体例は、委託先事業者が、個人情報が記録されたUSBメモリーをシステム作業のために作業場所に持ち運び、作業後に飲食店へ立ち寄った後、帰宅途中に紛失してしまったという事案です。こうしたことが起きないように、安全に持ち運ぶための規律や方法を整備する必要があります。具体策は、例えば、庁舎外への持出を利用記録簿等で把握し、運搬には鍵付きかばん等を使用することや、紛失した際の漏えいを防ぐため、データの暗号化を行うことなどがあります。また、個人情報の利用を必要最小限に絞る体制・規律を検討することも必要です。具体策は、例えば、作業が完了したらデータを必ず消去するというルールを作り、それを徹底することなどがあります。

団体内において、たとえ堅確なセキュリティ対策やルールを整備していたとしても、運用レベルでそうした対応が徹底されていなければ、漏えい等が起こり得ます。したがって、首長や幹部の皆

様に御理解いただきたいことは、制度所管部署だけではなく、市区町村内全体において、個人情報 を適切に取り扱う意識を浸透させ、徹底することを継続的に行い、それを文化として醸成していくことが大事であるということです。これに加え、委託先事業者及び再委託先事業者への必要かつ適切な監督も非常に大事です。

安全管理措置においては、首長の方々の理解がかなり重要になります。今まで行ってきたマイナンバーの立入検査で分かってきたのですが、首長の方々が安全管理措置を重要視している団体は、概ね成績が良い傾向にあります。人口規模、政令指定都市かどうか、どの都道府県か等とは関係なく、首長の方の関心と理解こそが、成績の良し悪しの一番のファクターとなっているようです。

また、立入検査の成績が芳しくない団体、あるいは実際に漏えい等が起ってしまった団体においても、実は、担当者レベルではやるべきことは分かっていたが、組織の中での力関係や予算等の関係で、思うように安全管理措置ができていないこともあるようです。こうしたケースでも首長の方々が、「安全管理措置をしっかりとやりましょう」という鶴の一声をかけていたら、漏えい等は起こらなかった可能性もあるでしょう。

地方公共団体へのサポート体制

当委員会では、地方公共団体の職員の方向けの研修を実施しております。また、研修用の資料を当委員会のホームページで公開しております。動画もございます。ぜひ御活用いただければ幸いです。ちなみに、広報資料として、『マンガで学ぶ個人情報保護法』等の、広く職員や一般の方にも分かりやすく、すぐに役立つ資料もあります。

さらに、当委員会では、地方公共団体から職員派遣も受け入れております。現在も、当委員会に多くの地方公共団体の職員に出向していただいて、監視・監督、官民一元化に係る企画業務において、大いに活躍していただいています。そして、国の機関、あるいは他の地方公共団体の方々、さらには民間企業の方々と一緒に業務にあたり、交流をされています。当委員会への出向は、専門性を高め、人脈を築き、視野を広げる、またとない機会

ともなっているのではないのでしょうか。これほど官民の幅広い分野の方々が協力して仕事をしている場所は、官民を問わず、珍しいのではないかと思っております。

こうした当委員会の取組についても、御興味をお持ちいただければ幸いです。

個人情報保護委員会がマイナンバーに関して行う対応

さて、マイナンバー法に基づく当委員会の対応についてもお話しします。具体的には、3つの分野があり、それは、①監視・監督、②特定個人情報保護評価、③独自利用事務の情報連携です。①はこれまでにお話ししたことと、あまり変わりませんので省略して、②、③についてお話しします。

②の特定個人情報保護評価ですが、これは、プライバシー影響評価とも呼べるもので、当委員会は、この評価制度の指針を示しています。既に全国の地方公共団体で、平成26年から取り組んでいただいています。

特定個人情報保護評価は、特定個人情報ファイルを保有しようとする又は保有する機関が、個人のプライバシー等の権利利益に与える影響を予測した上で特定個人情報の漏えいその他の事態を発生させるリスクを分析し、そのようなりスクを軽減するための適切な措置を講ずることを宣言するものです。プライバシー等の権利利益の侵害を未然に防止することや、国民や住民の信頼を確保することが狙いです。

地方公共団体からは、令和4年3月31日現在で3万4724件の評価書が当委員会に提出されており、今年の3月には、地方公共団体を含む評価実施機関から毎日平均164の評価書が提出されました。これらの評価書は当委員会のホームページの「マイナンバー保護評価書検索」で検索や閲覧ができます。

皆様には、当委員会が評価の方法等を示した指針に従って評価を実施していただいています。この指針は、現在見直しが検討されている最中です。今後、マイナンバーの活用が増え、それに伴って保護評価を行う事務も増えることが予想されておりますので、評価を実施する機関の負担にも配慮して検討しています。皆様方、実施機関の現場の声も踏まえながら、担当者が今、知恵を絞ってい

るところです。新しい指針ができましたら、お知らせいたしますので、その際は御対応のほどよろしくお願いいたします。

次は、③の独自利用事務の情報連携についてです。

マイナンバーの利用は、原則として、マイナンバー法に定められた事務に限定されていますが、地域の独自性の観点から、地方公共団体は、社会保障、地方税又は防災に関する事務その他これに類する事務で、条例で定めるものについてマイナンバーを利用することができます（※内容は、令和5年4月時点のもの）。これを独自利用事務と呼びます。そのうち、当委員会の規則で定める要件を満たすものは、当委員会に届け出ること、他団体との情報連携が可能となります。

これにより、住民が提出する添付書類がこれまでより大幅に削減され、職員の事務の効率化も実現します。添付書類をたくさんつける必要がなくなれば、住民が支払う手数料も減りますし、それに対応する職員の事務の負担も軽減されるということです。この制度は既に、皆様にも活用していただいております、非常にメリットの多い制度となっています。

この独自利用事務の情報連携に明るい方が地方公共団体の幹部になられてから、活用が増えた団体も多くあるようです。一方、担当者レベルで、これがメリットのある制度であると分かっているにもかかわらず、実際に活用するとすると、一時的には調査、条例の改正等の事務が発生する場合がありますので、興味があっても踏み切れないこともあるでしょう。そのようなとき、首長の方々の後押しの一言が効いてくるのではないかと思います。是非とも皆様の御理解をいただき、制度を一層活用していただければと思います。

当委員会では、そのためのサポートも行っております。その1つは、当委員会のホームページの「独自利用事務の情報連携に係る届出書公表状況」にある検索・閲覧機能の提供です。これにより、例えば、新しい届出をする際に、他の団体が行っている類似の独自利用事務はどのようになっているか、どんな届出書を作っているのかなど、参考にさせていただくことができます。

また、質問や相談への対応も行っています。当委員会では、御希望があれば、事前に届出内容の

確認を行っているほか、届出に関する各種御質問、あるいは、「こういう情報連携をやってみたい」というようなことなど、どんな御相談でも随時受け付けております。

リスクを減らしていくために

個人情報やマイナンバーの安全管理に対する国民の意識が高まっている現在、地方公共団体において重大な漏えい等が発生した場合、その団体の信用を大きく損なうことになり、行政の運営にも大きな支障が生じます。この問題は、もはや単なる技術的なものではなく、組織のリスクマネジメントの問題となっています。こうしたリスクを減らすためには、制度所管部署、個人情報を取り扱う部署、現地事務所、委託先、再委託先といった各層に、安全管理措置をしっかりと継続的に浸透させる必要があります。

そのためには、制度所管部署の機能強化、一元化、包括的な対策といったことが必要になってきますが、そこでは、皆様のリーダーシップが重要なファクターとなります。個人情報保護の取組は、制度所管部署以外の職員から見ると、ただでさえ忙しい通常業務に加えて、一見、負担が増えたり、事務処理の効率性を損ねたりすると思われるのであります。また、個人情報の利活用についても、並行して進めていく必要もあります。そうした状況の中で、全庁的・統一的に、高い意識を浸透・徹底させていくため、皆様には積極的なメッセージを発信していただきますようお願いいたします。

市区町村は、住民に一番近い行政単位であり、住民の権利の保護を重要な柱と位置づけ、日本の個人情報保護制度の先駆けとなった市区町村も多数あります。令和3年改正法により、新たな制度に変わっても、そうした住民の権利の保護を重視する姿勢に変わりはないと思います。そして、その点は当委員会の責務とも重なります。私は、個人情報保護政策を推進するにあたり、地方公共団体という心強いパートナーを得たと思っています。

皆様、新たな制度のもと、日本の個人情報保護制度をより良くするため、今後とも、当委員会への御協力、御支援をどうぞよろしくお願い申し上げます。