

【研究論文】

個人情報の目的外利用と「類型承認」

Use of personal information other than for intended purposes
and “categorical approval”

京都府立大学 准教授

下村 誠

Kyoto Prefectural University Associate Professor

Makoto Shimomura

要旨

自治体の現場では、個人情報の目的外利用の必要性が高まっている。しかし、個人情報保護条例の目的外利用に関する規定は自治体によって異なるため、行政活動に支障なく適正に目的外利用ができる自治体もあれば、不自由さを感じている自治体もあるようである。そこで本稿では、まず、京都府内自治体の目的外利用に関する規定を分析したうえで、規定の違いが目的外利用の実務に与える影響を検討した。特に、本稿が言うところの「内部利用例外」と「包括的規定」の有用性および問題点を検討した。

また、一部の自治体で慣行として行われている「類型承認」について、その正当性を確認したうえで、目的外利用の実務に資するかを検討した。本稿では、類型承認の有用性を認めつつも、恣意的な運用のおそれがあることから、類型の妥当性とその該当性を判断する主体について、これまで自治体で行われてきた運用上の工夫を参考にして、限定的に用いるべきことを指摘した。

I はじめに

昨今、普通地方公共団体および特別区（以下「自治体」という。）では、政策決定や行政計画の作成に際して、実態を把握するため、あるいは、政策等に住民の意思を反映させるため、実態調査、意識・意向調査、ニーズ調査などといった名称でアンケートを実施することが多くなった。アンケートの方法としては、住民の中から、政策内容や計画目的に照らして付された条件を満たしている者（例えば、65歳以上の者、〇〇地区の住民）を必要な数だけ無作為抽出し、抽出された者（調査対象者）の自宅にアンケート用紙を送付して回答を送り返してもらう、というのが一般的であろう。この場合、住民基本台帳などの住民の記録から、①調査対象者の氏名、②住所、③生年月日などの個人情報抽出することになるが、このような個人情報の利用は、個人情報を取得する際に明示した利用目的とは外れる利用（以下「目的外利用」という。）であり、原則として禁止されている¹。

一方、目的外利用には例外もある。例えば、京都府個人情報保護条例では、知事等の「実施機関は、収集目的以外の目的のために個人情報を利用し…てはならない」としつつ、「次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない」として、6つの例外規定を置いている（5条1項。内容はⅡ2.の表を参照）。ほぼすべての自治体において、何らかの例外規定を置いているが、例外規定の内容は条例によって異なるので、自治体により、認められ得る個人情報の目的外利用に違いが出てくる。

そこで、本稿では、まず目的外利用の例外規定について比較検討する。検討対象は著者の勤務校がある京都府および京都府内自治体の個人情報保護条例とする。そのうえで、例外規定の違いを所与のものとして、上記のような「個人情報のアンケート利用」に対して、根拠となり得る例外規定、踏まなければならない手続などの視点から、どのような対処が可能かを検討する（Ⅱ）。これが第1の目的である。

既存の条例の下で対処し得るとしても、それが必ずしも効率的な方法であるとは限らない。実際、著者が審査会委員を務める自治体でも、個人情報のアンケート利用に関する諮問事案が頻出するようになり、その処理に苦慮している²。そこで、一部の自治体で慣行と

¹ 住民基本台帳記載の個人情報のうち、「基本情報」である氏名、生年月日、性別、住所の利用について、住民基本台帳法の目的内での利用であれば「目的内利用」として利用し得るが、それ以外は後述する「目的外利用」として、当該自治体の個人情報保護条例の規制を受けることとなる。したがって、自治体が基本情報を目的外で内部利用できるかどうかは、後述するように、条例の規定次第となる。

² なお、以下では、いくつかの自治体を素材として取り上げるが、著者との関係は伏せることとする。本稿で述べることは、審査会委員としての見解ではなく、著者個人の見解だからである。したがって、責任

して行われている「類型承認」が効率的な対処法となり得るかを検討する(Ⅲ)³。これが第2の目的である。この類型承認は、法令・例規に明文の根拠を持つ制度ではないため、確固とした定義はない⁴。ここでは、ひとまず、「審査会に諮問すべき事項のうち、あらかじめ類型化して承認基準を定め、これらに該当するものについては、あらためて審査会の意見を聴く必要はないもの」としておく⁵。簡単に言えば、目的外利用が「承認」された「類型」である。

また、この類型承認は、これまでほとんど議論されたことのない慣行であり、検討の前提として、類型承認は明示の法的根拠を持たないがゆえに、そもそも法的に許容されるのか、許容されるとして、どのような手続・運用が求められるか、も問題となる。この点も検討する。

Ⅱ 個人情報 の 目的外利用

まず、個人情報の目的外利用について、その仕組み・概略を確認する。なお、本稿では、特定個人情報は検討の対象外とする。

自治体における個人情報の目的外利用を規律するのは、各自治体が定める個人情報保護条例である。したがって、条例を確認しなければならないのであるが、比較対象として、国の目的外利用を規律する「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「行政機関個人情報保護法」または「法」という。)の規定をまず確認する。

1. 国の行政機関の場合

国の行政機関の長(なお、自治体の場合には個人情報保護条例に従い「実施機関」という。)が行う目的外利用については、行政機関個人情報保護法8条に規定がある⁶。8条1

はすべて著者にある。

³ ちなみに、「個人情報」「目的外利用」「類型承認」の3キーワードでウェブ検索すると、多くの自治体や情報公開・個人情報保護審査会が表示される。江戸川区や板橋区など特別区では、「事前一括承認(基準)」と呼ぶようである。他にも類似の呼称が存在するが、本稿では、「類型承認」で統一する。

⁴ なお、条例に根拠を持つ自治体が、少なくとも1つある。後述する八幡市である。しかし、「類型承認」の名称は用いておらず、したがって、「個人情報保護事務の手引き」においても定義はない。

⁵ これは、江戸川区における「事前一括承認基準」の理解である。「江戸川区個人情報保護条例の解釈・運用(平成17年4月1日施行)」139頁。なお、「解釈・運用」は、区役所ホームページ「篠崎公益複合施設等 資料編」内において公開されている(最終閲覧2019年2月15日)。

⁶ なお、本条には、個人情報の目的外利用だけでなく、外部提供も規定している。「大津市個人情報保護事務の手引き」によれば、「利用」とは、「実施機関が当該実施機関の内部で保有個人情報を使用すること」

項は、原則として、目的外利用を禁じている。ただし、「法令に基づく場合」については、目的外利用を認めている。2項以下の例外規定と区別するために、「除外規定」と呼ぶことにする。

つづけて同条2項では、例外的に許容される目的外利用を列挙している。

- ①「本人の同意があるとき」（同1号、以下「本人同意例外」という。）。
 ②「行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合」かつ「当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき」（同2号、以下「内部利用例外」という。）。

このうち、どちらかに該当すれば目的外利用が認められる。ただし、「本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるとき」（同条但書）は、目的外利用ができない。なお、同条1項の除外規定と区別するのは、同条1項にはこのような但書がないからである。

このような例外が認められる根拠は、同法の目的（1条）に求めることができる。同法はその目的として「個人の権利利益を保護すること」を挙げているが、本人同意例外については、本人が同意している以上、目的外利用を行っても、その者の権利利益を侵害する可能性は低いと考えられるからである。また、内部利用例外については、同法が「行政の適正かつ円滑な運営を図」ることも目的として掲げていることから、自治体（実施機関）内部における目的外利用は、行政効率の増大をもたらす、ひいては本人または公共の利益につながると考えられるからである⁷。

ところで、内部利用例外において、「相当な理由」要件が付加されているのは、所掌事務の遂行のために必要であれば無制限に認められるという趣旨ではなく、一定の限界があるということを示している。そうすると、同法には、条例でみられるような包括的規定、すなわち、条例に列挙された例外規定以外でも審査会の意見を聴いたうえで目的外利用を認める余地を残す規定はないので、たとえ所掌事務の遂行のために必要な個人情報であっても、目的外利用が認められない範疇がある、ということになる。しかし、その範囲は、「相当な理由」の解釈・運用次第である。「相当な理由」に関する問題については、後述する。

をいい、「提供」とは、「実施機関が当該実施機関以外のものに保有個人情報を渡すこと」をいう（25頁）。これは一自治体の解釈であるが、一般的に、このように理解されていると言えよう。本稿のテーマである類型承認は、自治体内部（同一の実施機関内）における個人情報の利用であるので、目的外利用に限定してみていく。なお、上記「手引き」は、大津市市政情報課よりご提供いただいた。

⁷ 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説 [第6版]』（有斐閣、2018年）439-440頁。高橋滋他編〔山口亨執筆〕『条解行政情報関連三法』（弘文堂、2011年）541-542頁。

2. 自治体の場合～京都府および京都府内自治体

ここでは、自治体における目的外利用の仕組み・概略を確認するため、京都府および京都府内自治体（15市、10町、1村）の個人情報保護条例を参考とし、検討する⁸。

京都府および京都府内自治体においても、個人情報の目的外利用は、原則禁止である。ただし、例外が認められており、その項目は、法律と比べて多様である。その例外を一覧にしたのが以下の表である。例外を確認するに当たっては、条例中、行政機関個人情報保護法が定める除外規定・例外規定（単なる「法令に基づく場合」例外を含む。）と同趣旨の規定の有無をまず調査し、次に、条例特有の例外規定を調査した。

例外規定	法が定める除外・例外規定			条例特有の例外規定				
	法令に基づく場合 (除外規定)	本人同意例外	内部利用例外	公表済み例外	生命等保護例外	犯罪予防等例外	包括的規定	類型承認
自治体								
京都府	○	○	○審		○	○	○	
①京都市	○	○		○	○		○	
②綾部市	○	○		○	○		○通*	
③宇治市	○	○		○	○通		○	
④亀岡市	○	○		○	○		○通*	
⑤木津川市	○	○		○	○通*		○通*	
⑥京田辺市	○	○		○	○通*		○通*	
⑦京丹後市	○	○	○	○	○		○	
⑧城陽市	○	○	○審		○		○	
⑨長岡京市	○	○		○	○通		○	
⑩南丹市	○	○		○	○通		○	
⑪福知山市	○	○	○					

⁸ 行政機関個人情報保護法と個人情報保護条例の関係について、「一般に、…条例の方が、国の法律よりも包括的な規制を定めている」という指摘がある。曾和俊文『行政法総論を学ぶ』（有斐閣、2014年）437-438頁。また、同書は「条例の内容は自治体によって多少の違いはあるが、その基本的な構造は似かよっている」（438頁）という理解を示しているが、本稿も同じ理解である。

⑫舞鶴市	○	○		○	○通*		○通*	
⑬宮津市	○	○	○	○	○		○通*	
⑭向日市	○	○		○通*	○通*		○通*	
⑮八幡市	○	○					△通	○
①井手町	○	○	○	○	○		○	
②伊根町	○	○	○	○	○		○通*	
③宇治田原町	○	○		○	○		○	
④大山崎町	○	○	○	○	○		○	
⑤笠置町	未公表							
⑥京丹波町	○	○		○	○		○	
⑦久御山町	○	○			○		○	
⑧精華町	○	○	○通*	○	○通*		○通*	
⑨与謝野町	○	○	○	○	○		○通*	
⑩和束町	○	○	○	○	○			
①南山城村	○	○	○	○	○			

（2018年9月24日時点の各自治体ホームページ「例規集」に掲載されている個人情報保護条例をもとに作成）

〔略語等〕ただし、条例により、表現や例外に含まれる範囲は若干異なる。

- ・公表済み例外＝「出版、報道等により公にされているとき」（京都市など）
- ・生命等保護例外＝「個人の生命、身体または財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき」（京都府など）
- ・犯罪予防等例外＝「犯罪の予防等を目的とするとき」（京都府）
- ・包括的規定＝列挙された例外規定以外でも審査会の意見を聴いたうえで目的外利用を認めるもの

「○」＝規定あり

「審」＝包括的規定以外で、審査会の意見を聴かなければならないもの

「通」＝目的外利用した事実を本人に通知するよう義務付けるもの

「通*」＝「通」のうち、審査会の意見を聴いたうえで通知を省略できるもの

法令に基づく場合と本人同意例外は、解釈・運用はともかく、すべての自治体で採用されており、逆に、犯罪予防等例外は京都府のみであった。

福知山市は、自治体に即した文言に置き換えてはあるものの、目的外利用については行政機関個人情報保護法と同じつくりとなっている⁹。

特徴的なのは、八幡市である。八幡市は、唯一、「実施機関が審議会の意見を聴いて、既に必要があると認めているとき」（10条1項3号）という例外を置いている。同市の「個人情報保護事務の手引き」によれば、『既に必要があると認めているとき』とは、目的外利用が以前の審議会において承認されており、その後において目的外利用の承認を受けた事務事業と同一目的の事務事業又は同一目的とみなす合理的な理由のある事務事業へ目的外利用するときをいう¹⁰。つまり、審議会がすでに認めた事務事業の「類型」に該当すれば、目的外利用が可能であるというのであるから、この規定は、本稿で検討する類型承認を制度化したものであると整理することができる。この点については、後述する。

もう1つの特徴は、包括的規定への審議会の関わり方である。八幡市では、「前3号に定めるもののほか、実施機関が公益若しくは市民福祉のため、又は正当な行政執行のために必要があると認めたとき」（10条1項4号）は、例外として目的外利用が認められる。そして、当該目的外利用が「特に重要と認める案件」（同2項）に係る場合は、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。さらに、当該目的外利用を行ったときは、「速やかに、その旨を本人に通知するとともに審議会に報告しなければならず、また、「審議会は当該報告に対して意見を述べることができる」（同3項）と定め、本人通知に加え、審議会への事後報告を求めている。

このように八幡市では、包括的規定である4号に基づく目的外利用を「特に重要と認める案件」とそうでない案件に分けたうえで、前者には審議会の事前および事後的関与を、後者には事後的関与のみをさせるという、段階的な関与の仕組みをとっている。

3. 検討

自治体では、アンケートの実施のように、個人情報の目的外利用を必要とする事案が頻発するようになり、どのように処理するかが課題となっていることは、Iで述べた。この

⁹ 本稿で取り上げる問題を回避するために、法律に準拠した規定に改正したのではないかと推測していたが、著者が福知山市に問い合わせたところ、目的外利用を定めた11条は、2015年9月改正において保有特定個人情報が除外されたことを除けば、2004年の条例制定当初から変わりはないようである。

¹⁰ 40頁。なお、「手引き」は八幡市政策推進部市民協働推進課よりご提供いただいた。

場合、目的外利用の根拠となり得る例外規定は、まず内部利用例外である。

内部利用例外は、国の場合、「当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき」という要件が課せられている。しかし、この「相当な理由」要件については、その内容が不明確であるがゆえに、これまでも懸念が示されてきた。すなわち、「相当な理由」の有無を判断するのは行政機関の長であることから、恣意的な運用を許容してしまうのではないか、ということである¹¹。

このような懸念は、自治体でも生じる¹²。現に、福知山市、精華町、和束町、南山城村の4市町村では、「相当な理由」要件を課している¹³。この懸念に対して、自治体では2つの工夫が見られる。

1つ目が、第三者による関与である。すなわち、個人情報を目的外で内部利用する前に、審査会への諮問を義務付けることによって、判断の妥当性を担保しようというものである¹⁴。京都府と城陽市がそうである。しかし、審査会への諮問を義務付けるということは、判断の妥当性や目的外利用の公正さを担保できる反面、行政活動の機動性を損なうことになり兼ねない。すなわち、そのような事案が少なければよいが、多くなればなるほど、行政の円滑な遂行あるいは事務事業の迅速な執行が滞るおそれがある¹⁵。

¹¹ 立法過程の議論も踏まえて指摘するものとして、高橋〔山口〕・前掲注7、545-546頁を参照。また、「相当な理由」要件に該当するかどうかについて、「しかるべき手続できちんと議論して、理由を付けて決める制度」の必要性を指摘するものとして、阿部泰隆『行政法解釈学I』（有斐閣、2008年）503頁。

¹² なお、「法令に基づく行政事務との関係で、どの程度の関連性があれば、当該行政事務を処理するために個人情報の目的外利用が必要（相当）と判断できるか」という視点から、個別的な問題への対応について考察したものとして、相川忠夫「市町村の保有する個人情報の目的外利用」関東学院法学24巻1号1頁以下（2014年7月）がある。

¹³ なお、その他の自治体では、「相当な理由」要件に代えて、「当該利用又は提供によって本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき」（京都府条例5条1項5号）という趣旨の要件を課しているが、恣意的な運用という懸念が残ることに変わりはないし、目的外利用がより容易になっている点で、より問題である。

¹⁴ 高橋〔山口〕・前掲注7、546頁は、国の場合も、「立法論的にはありえる」と指摘している。

¹⁵ 目的外利用の範囲拡大を制度的に制御する方法として、行政機関の裁量に委ねる①裁量型と第三者機関に委ねる②第三者機関型を挙げるものに、友岡史仁「個人情報保護に係る目的外利用等をめぐる課題」季報情報公開個人情報保護40号（2011年3月）がある（7-8頁）。この指摘自体は内部利用例外についてのものではないが、内部利用例外にも、ある程度当てはまると思われる。本稿においては、審査会への諮問が義務付けられていない内部利用例外が①裁量型、義務付けられている内部利用例外が②第三者機関型に相当すると整理できよう。また、裁量型について、行政機関による恣意的判断という懸念がある一方で、逆に、例外要件に該当するとの確証が持てない場合には、目的外利用を控えるという自己抑制が働く可能性を指摘している。実際に、2005年3月23日に開かれた近江八幡市情報公開・個人情報保護運営審議会会議録によれば、「目的外利用することについて、条例第10条第3項第5号（著者注：内部利用例外）の『相当な理由』とすべきか、第6号（著者注：包括的規定）の運営審議会に意見を聴く事項なのか判断がつかかねないため、審議会の意見をお伺いしたい」として、諮問が行われている。これは、内部利用例外の適用において、行政機関の判断が抑制的に働いた一例と言えよう。なお、議事録は、近江八幡市ホームページ「情報公開」内の「会議の記録（平成16年度）」で公開されている（最終閲覧2019年2月15日）。

それを危惧してかは不明であるが、その他の自治体では、内部利用例外を設けても、国同様、審査会への諮問を義務付けていない。

2 つ目の工夫が、本人通知による本人の関与である。すなわち、個人情報をも目的外で内部利用した旨を本人に通知するよう義務付けることによって、自身の個人情報の利用について、その可否を判断する機会を本人に付与するというものである。通知に対して利用停止請求がなされなかった場合は、ある意味で、目的外利用が追認されたと言えるかもしれない。逆に、利用停止請求がなされ、かつ、審査請求に至った場合には、原則として審査会への諮問が義務付けられるので、「相当な理由」に該当するとした判断の妥当性が事後的に審査されることになる。

唯一、本人通知を義務付けているのが精華町である。しかし、アンケートの実施のように多数人の個人情報を目的外利用するような場合、通知作業が煩雑になることが予想される。それを見越してか、「審査会の意見を聴いて合理的理由があると認めるとき」（9 条 3 項但書）は、通知を省略できると定めている。この場合、第三者である審査会が関与するので、また、通知の必要性について、審査会は事案の中身を検討したうえで判断するはずなので、「相当な理由」に該当するとした判断についても間接的に妥当性が担保されることとなり、1 つ目の工夫に近くなる。もっとも、通知対象者が少なければ、本人同意を取る方向で努力すべきであろう。

次に、目的外利用の根拠となり得ると思われるのは、包括的規定である。すなわち、アンケート実施の必要性が生じるたびに、個別の事情を踏まえて事案ごとに審査会の判断を仰ぐのである。ただし、内部利用例外と同様に、あるいは、それ以上に、行政活動の機動性が損なわれるというデメリットは生じる。京都府では、八幡市を除き、審査会への諮問が完全に義務付けられており、また、10 市町が本人通知を原則として義務付けている。

なお、包括的規定において、「前各号に掲げる場合のほか、実施機関があらかじめ審査会の意見を聴いた上で、目的外利用をすることが事務の執行上やむを得ない場合・・・であって、当該目的外利用をすることによって本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認めるとき」（木津川市条例 8 条 1 項 5 号、傍点著者）と定める自治体もある。これは、審査会への諮問を義務付けるタイプの内部利用例外と整理することもできよう。木津川市の他にも、同趣旨の規定が宇治市、南丹市、八幡市にある。

以上を踏まえると、（京都府内）自治体には、内部利用例外と包括的規定のうち、少なくともどちらかの規定が存在するため、どの自治体においても、アンケートを実施するに当

たつて個人情報の目的外利用が認められる余地はある。しかし、行政の円滑な遂行という視点からみたとき、必ずしも効率のよいものとは言えない。目的外利用の恣意的な運用を防ぐ工夫がかえって行政の円滑な遂行の妨げとなるのであれば、皮肉なことである。かと言って、個人情報が安易に目的外利用されてはならないのは当然であつて、行政の円滑な遂行のために要件を緩和するだけの条例改正を行うことは慎まなければならない。

そこで、両者のバランスを取るものとして参考となるのが、段階的な審議会関与を定める八幡市の条例である。この方法を採用すれば、判断の公正さを担保しつつも、「特に重要と認める案件」でない場合には、事後的に審議会を関与させることによって、審議会への都度諮問する負担を軽減することができる。もっとも、何らかの場合分けをする場合には、それを明確に区別できなければ、「相当な理由」要件と同じ結果となってしまう点には注意が必要である。

では、類型承認はこの問題にとって有用な制度となり得るだろうか。Ⅲでその可能性を探る。

Ⅲ 類型承認

1. 類型承認の正当性

京都府内では、15市のうち11市で、「京都南部都市情報公開・個人情報保護連絡協議会」を設置している。そのうち7市が類型承認を行っているようである¹⁶。この中には、八幡市と長岡京市が含まれている。

八幡市は、前述した通り、八幡市個人情報保護条例10条1項3号において「実施機関が審議会の意見を聴いて、既に必要があると認めているとき」と定め、条例で類型承認制度を認めている。この規定に基づき、2001年4月24日に八幡市情報公開・個人情報保護審議会より答申を受け、目的外利用・外部提供として13類型が認められている。なお、類型承認という文言は使用しておらず、これに代わる特別な呼称もないようである。

一方で、類型承認を行っている長岡京市には、例規上、類型承認を認める明文の根拠規定はない。このような場合、類型承認の正当性が問題となる。

長岡京市には、自己情報の開示請求に対する決定等に対して審査請求があった場合に、

¹⁶ なお、類型承認には、本稿で取り上げる目的外利用の類型承認のほか、本人外収集や外部提供などに対する類型承認もある。

実施機関からの諮問を受けて答申をする情報公開・個人情報保護審査会とは別に、「情報公開制度及び個人情報保護制度の運用に関する重要事項について、当該事項に係る機関の諮問に応じて答申し、又は当該事項に係る機関に対して意見を述べること」（長岡京市情報公開・個人情報保護運営審議会に関する条例 2 条、傍点著者）を所掌事務とする情報公開・個人情報保護運営審議会がある。この運営審議会が 2000 年 2 月 16 日に「個人情報の取扱いに関する事項について」と題する答申を出している。これは、1999 年 10 月 27 日付で市長より諮問のあった「収集した個人情報を目的外利用及び外部提供できる場合」などについて答えたものである。

本件答申において、「当審議会は、情報公開制度及び個人情報保護制度の運用に関する重要事項について、諮問に応じて答申し、また意見を述べることとなっております。」と確認したうえで、後述する項目（類型）の目的外利用を認めている¹⁷。

このことから、長岡京市では、個人情報保護制度の「運用」について意見を述べることのできる審議会の答申に、類型承認の正当性を求めているようである。

江戸川区における事前一括承認基準も同様に審査会の答申に依拠しているようである。区長の諮問に応じ、江戸川区個人情報保護審査会¹⁸が 1994 年 10 月 7 日に「本人外収集等の事前一括承認基準について」（傍点著者）と題した答申を出している。この中で、目的外利用が認められる事前一括承認基準（類型）を 3 点示している¹⁹。

2. 類型承認の実態

類型承認の実態については、明文化された制度ではないため、自治体によって様々である。

以下の表は、先述した、類型承認を認めた長岡京市の答申に掲載されている表を作成し直したものである。このように、類型承認は表の形で示されるのが一般的である。

¹⁷ 答申は、長岡京市広報発信課からご提供いただいた。なお、答申では類型承認という言葉自体は使用していない。

¹⁸ 現在、江戸川区情報公開及び個人情報保護審査会。2001 年 3 月 27 日に制定された江戸川区情報公開及び個人情報保護審査会条例により設置。区長・実施機関の諮問に応じて答申を出すほか、「情報公開制度及び個人情報保護制度に関し、区長に意見を述べること」を所掌事務としている（同条例 3 条）。諮問事項には、「個人情報保護制度の運営に関する重要事項」（同 1 項 5 号）が含まれている。

¹⁹ その他、板橋区では、事前一括承認基準とともに、「平成 9 年 3 月 4 日審議会答申第 8-3-1 号」との一文が添えられていることから、同様と思われる。板橋区「情報公開・個人情報保護制度の手引き（第 3 版改訂版）（平成 22 年 3 月改訂）」7 頁。なお、「手引き」は、区役所ホームページ「区政情報・地域コミュニティ」内において公開されている（最終閲覧 2019 年 2 月 15 日）。

番号	項目	目的外利用が適当と認める理由及び留意事項
1	各所管課で保有する名簿等の個人情報、広報資料の送付や会議等の案内のために他課が利用する場合	<p>広報資料の送付や会議・イベント等の案内のために、各所管課が保有する名簿等の個人情報（事業の参加者名簿や各種団体名簿）を利用することは、広く市民に情報提供し、PR するという意味からも必要である。</p> <p>なお、運用にあたっては、条例の趣旨にのっとり、名簿管理を徹底する必要がある。</p>

この表のうち、表頭にある「項目」が「承認」された「類型」であり、いわゆる類型承認である。また、同じく表頭にある「目的外利用が適当と認める理由及び留意事項」とは、「類型」が「承認」された理由と運用にあたっての留意事項である。

表によれば、長岡京市では、目的外利用について、唯一1件の項目（類型）が承認されているということが分かる。その類型とは、対象となっている個人情報は「名簿等（の個人情報）」であり、それを「他課」が「送付や…案内のため」に用いる場合（名簿等の内部利用）ということである。この特徴は、1度きりの個別具体的な事案に対する承認ではなく、汎用性がある表記となっているということである。

先述の江戸川区の答申でも、表頭が「目的外利用の事前一括承認基準」と「例示」で構成された表形式で示され、3件の基準（類型）が列挙されている。江戸川区と同様に事前一括承認基準という呼称を用いている板橋区では、「情報公開・個人情報保護制度の手引き（第3版改訂版）」において、表頭が「類型」と「事例」で構成された表形式で、3件の類型が列挙されている²⁰。

比較対象として、江戸川区の事前一括承認基準を1件挙げる。

目的外利用の事前一括承認基準	例示
(1) 区が行政施策を行うに際し、居住要件等をあらかじめ登録された情報により確認等を行う必要があり、所定の法令等の認める範囲内において目的外利用をする場合	<p>「外国人登録原票」 区民課→保険年金課 (加入要件の確認等)</p>

江戸川区では、類型の承認理由は示されていないが、「例示」において、目的外利用される個人情報は「外国人登録原票」であり、「区民課」から「保険年金課」へ、個人情報の流

²⁰ 同上。

れが矢印で限定的に示されている。なお、『各種団体名簿』各保有課—企画課」という限定的でない例示もある²¹。

3. 類型承認の運用

類型承認の運用については、その実態以上に、不明なところが多い。

八幡市では、上述の通り、類型承認を制度として条例に明記し、答申を得た 13 類型をもって運用している。実際に「13 類型が適用できるか否かは、目的外利用を予定している課等において、決裁により決定する」としている²²。八幡市個人情報保護条例施行規則 6 条によれば、目的外利用の手続は、目的外利用をしようとする課等の長が当該個人情報を管理する課等の個人情報管理責任者に「個人情報目的外利用等申請書」を提出し、当該個人情報管理責任者から承認（個人情報目的外利用等承認書）を得ることになっている。類型承認の場合には、この手続に先立ち、課内で類型該当性の判断が行われ、さらに、通常の目的外利用の手続において、当該個人情報を管理する課内でも、類型承認該当性が判断されると思われる。このようにおそらく二重のチェックが及んでいる。

長岡京市では、類型承認を認めた答申において、「当該答申の内容に関しては、より一層、慎重な取り扱いに配慮することが必要です」となお書きされ、通常の目的外利用よりも慎重な運用をするよう注文が付けられている（なお、Ⅲ 2. で示したように、留意事項も個別に付いている。）。これを受けて、通常の手続にどのような上乗せをしているかは不明である。

板橋区では、事前一括承認基準に該当するとして目的外利用する前に、区政情報課への事前協議を義務付けている²³。

この他にも、類型承認を用いて目的外利用をした場合には、審査会に事後報告をするよう求めるなどの工夫があるようである。

4. 検討

（1）類型承認を行っている自治体と規定の関係

類型承認を行っている自治体とそうでない自治体との間には、個人情報保護条例の規定

²¹ 江戸川区「解釈・運用」・前掲注 5、141 頁。なお、江戸川区では、答申を「そのまま条例の運用指針」として扱い、「解釈・運用」内に掲載している。137 頁。

²² 八幡市「手引き」・前掲注 10、41 頁。

²³ 板橋区「手引き」・前掲注 19、7 頁。

の違いがあると思われる。すなわち、内部利用例外規定があるかどうか、である。一般論として言えることは、内部利用例外規定を置かない自治体が類型承認を行っている、ということである。確かに、内部利用例外規定があれば、必要に応じてその都度、実施機関限りの判断で個人情報をも目的外で内部利用できるため、類型承認制度を用いる必要性は低い。実際に、類型承認を行っている「京都南部都市情報公開・個人情報保護連絡協議会」所属7市のうち、6市には、内部利用例外規定がなかった。このことから、類型承認は、内部利用例外の代用として、所掌事務の遂行に必要な個人情報の目的外利用を補足していることが窺える。

一方で、内部利用例外規定がありながら、類型承認を行っている自治体もある。このような自治体は、本来類型承認に頼る必要はないのであるが、審査会の答申を得ることで公正な運用を手続的に担保しており、むしろ望ましいと言える。本稿が念頭に置くのは前者である。

次に、包括的規定との関係である。類型承認を認める答申を見て気づくことは、答申時期の早さである。長岡京市の場合、個人情報保護条例が1999年7月1日に制定され、答申が2000年2月16日（諮問は1999年10月27日）に出されている。また、江戸川区の場合、個人情報保護条例が1994年3月31日に制定され、答申が1994年10月7日に出されている。このように、類型承認は、個人情報保護制度の導入とほぼ同時期に認められている。このことから、類型承認は、運用の過程で発見された必要性の高い類型を補足したのではなく、運用に先立ち必要と思われる類型をあらかじめ補足し、条例とセットで運用が開始された、と考えられる。これを包括的規定と併せ考えるとき、目的外利用の必要性の高い事柄はすでに認められているのであるから、それ以外については、包括的規定を用いて、個別に審査会の判断を仰いだうえで、目的外利用の可否を判断することが想定されていた、と考えられる。

（2）類型承認の許容性

類型承認の正当性は、例規に根拠を持たない場合、一般的に、運用・運営に関する審査会の答申に求められるようである。この正当性を踏まえて、その許容性について検討する。

類型承認を認める答申でさえも、「諮問すべき事項については、個別に審査会に諮問し、その意見を聴くという手続が原則です」（傍点著者）とくぎを刺すように²⁴、あくまで類型承認は、例外であると認識されている。個人情報の目的外利用は原則禁止とされ、条例に

²⁴ 江戸川区「解釈・運用」・前掲注5、139頁。

列挙される事項に該当する場合にのみ例外的に許容されることを考えれば、そこに列挙されていない類型承認は、許容されるとして、当然に例外であろう。

しかし、類型承認は、ある意味で、インフォーマルな立法行為であると言えなくもない。すなわち、目的外利用の例外が列挙されている条項に、条例改正を経ないで例外規定を追加しているようなものである。この点をとらえて、たとえ類型承認を認める答申があろうとも、また、例外としてであろうとも、このような慣行は許されないという結論もあり得よう。

一方で、類型承認が、行政の円滑な遂行あるいは事務事業の迅速な執行に資するだけでなく、本人または公共の利益にもなるとすれば、①これまで大過なく行われており、慣行として定着しつつあること²⁵、②審査会に諮問することによって、第三者の客観的な判断を踏まえていることも考慮し、類型承認制度自体を許容する余地はある。さらに、③包括的規定に基づく答申が積み重ねられ、諮問を経て、その結果が類型承認に組み込まれるという前提があるのであれば、積極的に許容されてよいと思われる。例えるなら、判例法の条文化のようなものだろうか。仮に類型承認が認められるとしても、重要なことは、結局のところ、類型の妥当性とその該当性を判断する主体である。

では、どのような類型が妥当なものとして許容されるか。想定できるのは、例えば、成人式のように、毎年行われる行事の案内状を送付する場合、である。ここから、継続性・反復性という要素を導き出すことができよう。個人情報を繰り返し利用する必要性があるということで、この要素こそが、類型承認を活用する実益である。逆に、この要素を満たさないのであれば、包括的規定に基づき個別に諮問し承認を得るべきである。次に、同一性である。すなわち、個人情報も、同じ目的の下で、かつ、利用主体や利用手続など、同じ条件で利用される場合である²⁶。この要素によって、類型該当性の判断に縛りをつけることができる。このように、類型承認の必要性を満たしつつも類型の拡大解釈に歯止めをかける2つの要素に沿って、目的外利用される個人情報ごとに設定された類型が許容される類型と言えよう。

次に想定できるのが、すでに包括的規定に基づく諮問を経て承認されたことのある目的外利用を類型化する場合、である。すなわち、審査会に類似の事案が何度も諮問されるよ

²⁵ 2018年10月を基準とすると、長岡京市では18年以上、江戸川区ではほぼ29年、板橋区では21年以上の間、すでに類型承認は行われている。

²⁶ この要素は、八幡市の類型承認の運用からも読み取れる（Ⅱ2.）。ただし、利用主体や利用手続などの同一性までは求めないようである。

うになれば、そこに上記 2 要素を見出せるので、それを類型化するというものである。すでに個人情報保護制度は根づき、答申が積み重ねられていることから、今後類型承認を新たに行うのであれば、このような手順を踏むべきだろう。

他方、類型該当性の判断主体については、もし目的外利用をする課において行われるのであれば、Ⅱ 3. で述べた「相当な理由」要件の該当性判断と同様に、恣意的な運用の懸念が生じる。これでは、たとえ承認された類型が妥当であったとしても、台無しである。とは言え、仮に審査会の関与を義務付けるとすれば、類型承認の長所—迅速性—を削ぐことになる。この点も、「相当な理由」に関する議論と同様である。

そこで別の工夫が必要となる。まず、すでに江戸川区で実践されているように、類型ごとに、可能な限り目的外利用できる個人情報を特定し、その範囲を限定すべきである。また、当該個人情報を提供する課と利用できる課を明示し、個人情報の流れも限定すべきである。なお、ある自治体では、類型承認として処理してよいか、あるいは、包括的規定に基づき諮問をすべきかについて、審査会会長に事前相談するそうである。もっとも、これは、審査会の承認でないことはもちろん、自発的な運用でしかない。しかし、事前相談により会長の助言をもらうことができれば、判断について一定の公正さを保ちつつ、比較的迅速な執行が可能となり、Ⅲ 3. でみた審査会への事後報告と合わせて用いれば、バランスの取れた運用ではないだろうか。

最後に、公開の必要性である。類型承認は、例規に根拠を持たないがゆえに、このような取扱いが行われている事実を知っている住民は少ないであろう。類型該当性を実施機関が判断するのであれば、少なくとも、類型承認を行っていること、および、その類型を公開することがフェアな対応であり、肝要である。自治体の公式ホームページで公開してもよいし、個人情報保護制度を所管する課の窓口で供覧に付することにしてもよい²⁷。

（3）許容されない類型承認に関する運用

上述した運用以外にも、著者が実際に確認した類型承認に関する運用がある。1 つ目は、包括的規定に基づき諮問し、審査会によって承認された目的外利用を実施機関が(勝手に)類型化し、以後、そのみなし類型に該当すると判断した場合については、審査会に諮問せ

²⁷ 江戸川区では、類型承認の公開ではないが、「目的外利用をしたときは、規則で定める事項を記録し、区民の閲覧に供さなければならない」と定めている（条例 12 条 3 項）。規則で定める事項として、①保有課の名称、②業務の名称、③目的外利用をした理由、④目的外利用をした個人情報ファイルの名称、⑤目的外利用をした保有個人情報記録の項目、⑥目的外利用の根拠、⑦目的外利用を開始した年月日、⑧目的外利用の期限、⑨個人情報を使用する課の名称、⑩目的外利用の形態、⑪前各号に掲げるもののほか、区長が必要と認める事項を挙げている（条例施行規則 5 条 1 項）。参考になろう。

ずに目的外利用を行う、というものである。このような運用を行っていることが事後報告により判明したが、いずれも個別に諮問すれば承認されたであろう目的外利用ではあった。しかし、包括的規定に基づく承認の答申は、諮問された特定の事案について個別具体的な事情に基づき行うものであるから、その事案限りの判断である。このような運用は許されない。

なお、八幡市は、条例で「実施機関が審議会の意見を聴いて、既に必要があると認めているとき」と定めているが、このような運用を認めるものではないことはすでに述べた。

2 つ目は、すでに類型承認制度を導入している自治体において、新たな類型の承認（追加）を求めて包括的規定に基づき諮問する、というものである。これは、類型承認に関する手続の問題と言えようか。

類型承認は、個人情報保護制度の運用に関する重要事項について意見を述べることでできる審査会の答申に正当性を見出すことができた。包括的規定に基づき諮問を受けるのもまた、同じ審査会であることから問題がないように見える。しかし、類型の追加を含めて、類型承認は運用の問題であり、かつ、重要事項であるから、個別具体的な事案における目的外利用の可否を判定するために設けられた包括的規定を用いるべきではない。正規のルートで諮問し、承認を得るべきだろう。

このような事態が起きるのは、類型承認に対する理解が不足しているゆえ、と思われる。また、導入当初の事情を知る者がいなくなり、うまく引き継がれていないことも原因として考えられる。

IV おわりに

さて、本稿は、自治体の現場で個人情報の目的外利用の必要性が高まっていることにかんがみ、個人の権利利益の保護と行政の適正かつ円滑な運営という、2 つの要請に適った目的外利用が行えるよう、既存の個人情報保護条例の下で対処できることを検討するとともに、これまでほとんど検討されてこなかった慣行である「類型承認」による解決の糸口を探った。

前者について、個人情報保護条例の規定の仕方、すなわち、目的外利用について、内部利用例外規定を置いているかどうかが大きく左右することが分かった。内部利用例外規定を置く自治体では、比較的容易に目的外利用ができるのに対して、そうでない自治体は、

包括的規定に頼らざるを得ず、その都度審査会に諮問して判断を仰がなければならない。しかも、包括的規定の場合、目的外利用が承認されるとは限らない。このような自治体においては、類型承認を導入しないのであれば、条例改正は必要となるものの、八幡市による審議会の段階的関与が参考になろう。

後者、すなわち、類型承認の可能性について、類型承認が認められれば、内部利用例外規定を置かない自治体にとって内部利用例外規定の代用となり、効率的に目的外利用が可能となる。しかし問題は、類型承認の正当性である。この点について、制度自体に問題はないというのが本稿の結論である。重要なのは、本文でも指摘したように、類型の妥当性とその該当性を判断する主体など、運用の仕方である。類型の妥当性については、類型が承認されるには、少なくとも①継続性・反復性と②同一性を満たすことが求められよう。類型該当性を判断する主体などについてはすでに、自治体において様々な工夫が試みられており、参考となろう。例えば、目的外利用ができる課の特定、利用できる個人情報の特定制、審査会会長への事前相談である。

これらの工夫に加えて、類型承認の実態を公開していくことも必要である。

本稿は、個人情報の目的外利用について言えば、京都府内自治体の条例に基づき検討したにとどまり、また、類型承認についても、一部の自治体の取組みを検討したに過ぎず、網羅的ではない。今後は、他の自治体の条例や取組みからも創意工夫を抽出していくことが課題である。そして、それが自治体において共有され、積極的に取り入れられれば、よりよい運用となろう。

〔公開日：2019年3月15日〕

*本稿は査読を経て掲載されたものである。