

(答 申 第 50 号)

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が平成 28 年 1 月 25 日付けで行った、異議申立人に係る「区民事務所・出張所等に関する業務においてコンビニエンスストアでの証明書自動交付を行うために、戸籍事項等の請求者本人に関する個人情報 21 項目を外部提供することの中止を求める」という自己情報の外部提供の中止請求（以下「本件中止請求」という。）に応じられないとした決定（以下「本件処分」という。）には、練馬区個人情報保護条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 79 号。以下「条例」という。）第 23 条に規定する違反は認められず、取り消す必要はない。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 28 年 1 月 4 日付けで行った本件中止請求に対し、同年 1 月 25 日付けで実施機関が行った本件処分の取消しを求めるというものである。

3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書および意見書等において本件異議申立てに至る経過および理由を詳細に述べた上で、おおむねつぎのように主張している。

(1) 電算結合に係る練馬区情報公開および個人情報保護運営審議会（以下「審議会」という。）への諮問における瑕疵について

ア 本諮問案件における個人情報は、富士通データセンターを経由して、地方公共団体情報システム機構の証明書交付センター（以下「J-LIS」という。）からコンビニエンスストア事業者（以下「コンビニ事業者」という。）さらにはコンビニエンスストア各店舗（以下「コンビニ各店舗」という。）へと提供されることとなっている。しかし、実施機関では、富士通データセンターとの電算結合・外部提供を審議会に諮問したのみであり、本来、コンビニ各店舗での証明書発行システムの中核となる J-LIS からコンビニ事業者への情報提供や電算結合そのものについては、審議会の意見を求めている。これは、手続き上、条例第 16 条第 3 項第 5 号ならびに第 17 条第 1 項の定め反するだけでなく、特定の外部提供並びに電算結合を条例の対象とすることによってはじめて保障される様々な自己情報コントロール権を侵害するものである。

イ 本件については、2015 年 5 月 18 日の審議会において、条例第 17 条第 1 項に基

づく諮問が行われた。本諮問案件における資料2によれば、諮問された結合先は富士通の管理するデータセンターのみである。添付資料の電算結合記録票(案)にも、電算結合の相手方としては、富士通の管理するデータセンターの記録があるのみである。以上より明らかなおり、条例上の電算結合の相手先はあくまで「富士通の管理するデータセンター」であり、諮問に係る業務を実際に構成する他の主体である J-LIS、コンビニ事業者等、コンビニ各店舗は、電算結合先として諮問されていない。資料2には、「7 個人情報保護」の項があるが、ここにも富士通データセンター運用事業者の保護措置が記載されているのみである。

ウ 実施機関は、審議会においては、概要図等の資料を使用し制度全般についても審議を行い、意見を聴取したと述べているが、これは、まったく的外れな反論である。第一に、条例上に規定された電算結合先が富士通の管理するデータセンターのみであることは書式から明らかであり、資料の「コンビニ交付概要」中に記載があるかどうかはこの本質的な規定には全く関係がない。また、実施機関は「添付資料すべてをもって、審議会に本事業の諮問を行い、意見を求めた」「資料をもって説明し、意見を求めている」から問題はないと主張する。しかし、諮問事項として明示も特定もされていないものであっても、添付資料に含まれていればそれで諮問したとみなされる、付随的に取り扱われていても、条例上の諮問事項であるかどうかは明示されていなくても、「一体として」説明し意見を求めれば「承認」を得たとみなされる、そんな条例の解釈が許されるのか。

エ 条例第17条第1項では、区の電子計算組織と区の機関以外のものの電子計算組織とを、通信回線その他の方法により結合するときに、審議会への諮問を求めている。ここでは、何が区の機関以外のものに該当するかを特定し、明示することは、条例適用の大前提である。資料に含まれる、説明をした、等々いくら弁解しようとも、条例・規則等で定められた書式に照らせば、実施機関が区の機関以外のものとして諮問の対象としたものが富士通の管理するデータセンターのみであることは否定のしようがない。否定するというのであれば、どこに J-LIS やコンビニ事業者が条例上の区の機関以外のものにあたりと規定されているのか、実施機関は責任をもって示すべきである。資料に含まれているから、というようなあいまいな説明が許されるなら、条例の恣意的な運用はいくらでも可能になってしまう。

オ 第二に、資料の「コンビニ交付概要」には、他の構成主体とそのネットワークの概要は示されているが、それぞれにおける個人情報保護の取り組み、体制等につい

での記載は全くない。本来、電算結合において適切な個人情報の保護措置が取られることを最大の目的とする条例第 17 条第 1 項の趣旨に照らせば、実質的にも、この資料が正式な諮問に代わりうるものではないことは明らかである。

(2) 条例上の電算結合の取扱いについて

ア ある電算結合が条例に基づくものであるかどうかは、自己情報コントロール権も含めて条例が規定する個人情報の保護措置を有効ならしめるかどうかという点で、極めて大きな意味を持つ。今回の諮問を前提にすれば、富士通の管理するデータセンター以外のネットワーク構成員、すなわち J - L I S やコンビニ事業者・コンビニ各店舗は、たとえば条例第 17 条の 2 および第 18 条の規定は適用されない。とりわけ、第 18 条に定める調査や電算結合の一時中断等の措置をとることができないことは、管理個人情報の適正な保護という点からも、また、自己情報のコントロール権という視点からも重大な問題である。

イ 特に、条例第 18 条の規定については、「個人情報保護制度運用の手引」(以下「運用の手引」という。)によれば「高度情報化社会が進展しネットワーク社会を迎え、電算結合のこうした状況を踏まえた上で、個人情報保護の観点から適切な対応を図ることを、明記したもの」とし、その意義を強調している。こうした条例の趣旨からしても、条例上の電算結合先を富士通の管理するデータセンターに限る実施機関の対応は大きな問題をはらんでいると言わざるをえない。

ウ さらに条例第 16 条各項においては、本人の同意がない場合の外部提供に係る様々な手続きを定めている。しかし、今回の諮問に係る内容について言えば、実施機関は、外部提供に関する手続きは電算結合に関するそれと合わせて行うという説明をしている。もしそうであるとすれば、外部提供の提供先もまた、富士通の管理するデータセンターのみということになる。このことは、第 16 条第 8 項に定める実施機関の責務が、富士通のデータセンター以外の J - L I S やコンビニ事業者等に対しては適用されないということの意味する。

エ 実施機関は、係る外部提供に問題ないと主張するが、そうであるならば、J - L I S やコンビニ事業者に対して条例第 16 条第 8 項の規定に基づいて「制限を付す」あるいは「必要な措置を求める」ことは可能であるのか。第 18 条に基づいて「調査を行い、必要に応じて報告を求める」ことや「電算結合の一時中断等・・・必要な措置を講じる」ことは可能であるのか。電算結合の調査も中断も、ある種の公権力の行使である。公権力の行使は、明確な法的根拠に立たなければならない。J -

ＬＩＳやコンビニ事業者に対して、条例に基づく権限、権力を行使できるのかを明確に答えるべきである。条例は、区民や事業者等について様々な責務を課し、あるいは努力を求め、あるいはまた、時に罰則を科す根拠となるものであり当然ながら、その運用には最大限の厳密さと公正さ、明瞭かつ確認可能な手続き等が求められる。実施機関は、あれこれ弁解を繰り返す一方で、条例が本来、持たなければならないこの法としての最低限の規範性をないがしろにしていると言わざるを得ない。

オ また、今回の諮問のあり方は、個人情報保護のための実質的な効果という点からも、大きな問題をはらんでいる。富士通の管理するデータセンターは、もともと練馬区がサーバーを置いているところであり、従前から電算結合や個人情報の保護措置について検証・説明されてきたところのものである。今回のシステムは、むしろその先の、Ｊ ＬＩＳからコンビニ事業者に電算結合を通して個人情報が提供される部分で適切かつ必要な保護措置が講じられているかどうか大きな問題である。ところが、実施機関は、電算結合の一次結合先のみを諮問の対象とすることによって、このＪ ＬＩＳから先の結合を条例上の規制と保護の対象から外してしまった。これは、条例の適正な運用に反するだけでなく、個人情報保護上、最も注意をもって当たるべき課題をないがしろにしているという点で、区民の権利を二重に危うくするものである。

カ 本諮問案件にみられるように、最近の外部結合は、既存の広域的ネットワークに参加する形のものが多くなり、かつ、二次的三次的な電算結合を有する場合が増えていると思われる。条例が、その制定当初にこうした結合の形態の電算結合を十分に意識していたかどうか定かではない。そうした意味では、条例の今後の在り方も含め、議論していくべき課題があるという認識は、申立人も持つところである。

キ また、本諮問案件においては、電算結合先での個人情報の蓄積もなく、本人からの届け出に基づいて利用の中止も可能であり、さらには少なくとも実施機関とＪ ＬＩＳの間には一定の委託契約関係と、それに基づくセキュリティ上の措置がある。したがって、審議会への諮問における手続上の瑕疵がもたらす実質的な影響は、必ずしも大きなものではないかもしれない。

ク しかし、形式、手続きは、コンプライアンスの基礎として重要であるというだけでなく、時として実質的にも大きな意味を持つことがある。今後、マイナンバーカードを利用した広範かつ多様なネットワーク結合をはじめとして、電算結合の形態や範囲が大きく広がり、その結合を通して、外部提供される個人情報がよりセンシ

ティブな内容にわたるものとなることは大いに予想される。実施機関の努力や運用上の配慮、結合先との善良な関係といったものを越えたトラブルやプライバシーの侵害等が起こるリスクは決して小さいとは言えない。条例が実施機関や結合先の事業者は何を義務付け、どんな権利を区民に保障しているかを常に明確にし、確保していくことは極めて重要なことである。そうした問題意識に立っての異議申立てであることを改めて申し添える。

(3) 電算結合と外部提供の諮問手続きのあり方について

ア 実施機関は、外部提供の中止請求は直接には条例第 16 条の諸規定に關することであり、第 17 条第 1 項にかかるさまざまな論点は失当であると主張している。確かに、個人情報の外部提供と電算結合は異なる事柄であり、条例上も異なる規定のもとに置かれている。しかし、他方で、電算結合は常に外部提供を伴うものであり、電算結合を介した外部提供については、第 16 条にかかる適法性と第 17 條に關する適法性は併せて一体のものとして担保されるべきことと考える。今回の件にかかる審議会諮問は、「【諮問第 6 号】区民事務所・出張所等に関する業務に係る電子計算機の結合について」であり、審議会における資料 2 も「練馬区個人情報保護条例第 17 条關係」と明記されている。

イ つまり、条例第 16 条第 3 項第 5 号に基づく諮問は、それとして、あるいは形式的にはなされていないということになる。これについては実施機関より個別の説明の中であわせて諮問していると説明を受け、申立人としては、実務的には許容しうる条例運用であると理解していた。しかし、第 16 条諮問と第 17 条諮問を区別した主張をするならば、基本に立ち返り、審議会において第 16 条第 3 項 5 号に關する諮問がどうなされたのか、明示することが先決ではないのか。いずれにしても、電算結合に關する適切な審議か手続きが担保されていない外部提供は、第 16 条第 3 項第 5 号に照らしても条例に反する行為である。

(4) 本諮問案件に係る実施機関の対応について

ア 実施機関は、「証明書等自動交付事務委託契約書」や「コンビニ交付利用に関する申出書」について言及しており、資料の提供を受けたので、それについて一言付言する。「契約書」を交わしたということは、実施機関と富士通データセンターの間のみならず、実施機関と J - L I S との間にも業務委託關係があることを認めるものである。すなわち、J - L I S の行う事務は実施機関の事務であり、委託に伴う個人情報の提供は条例にいう外部提供にあたり、J - L I S との(間接的な)電

算結合は、条例にいう電算結合に該当する。これは、実態からすればしごく当然のことであるが、もしそうであるとすれば、J-LISは、条例の定める外部提供・外部結合の相手先として明確に位置づけられ、それとして諮問されるべきである。

イ 他方、この契約書は、コンビニ事業者を委託契約の主体として位置付けていないにもかかわらず、コンビニ事業者に対する事務の取り扱いについて様々に言及している。J-LISとコンビニ事業者との関係は、たとえば「再委託」には該当しないのか。あるいは、実施機関はコンビニ事業者と（あるいは3者で）直接に委託契約を交わすべきではなかったのか。疑問は様々に生ずるが、少なくとも、J-LISやコンビニ事業者が事務の処理としては委託契約の相手方として位置づけられる以上、両者を外部提供・電算結合の相手先として明示することは必要かつ可能なことであったと考える。とくにコンビニ事業者は、J-LISを介して個人情報の利活用を行う位置にある。今後、J-LISを介した個人情報の提供・利用が広がっていけば、この位置にある事業者のセキュリティ対策等は大きな課題となってくるはずであり、コンビニ事業者もまた、明確に条例に定める外部提供・電算結合の相手方として位置づけられるべきである。

ウ 区民の「申出書」については、これを、条例上の外部提供中止等の手続きと同列に論ずることは甚だ理解に苦しむ。条例は、個々人の自己情報コントロール権を担保するために、当該個人ではなく実施機関が、当該個人の申出によってではなく条例に基づく個人情報保護上の責務・権限に基づいて、電算結合・外部提供の中止等を行うことができる旨を規定しているものであり、異議申立てに対する反論において言及するのは的外れである。

4 実施機関の説明の要旨

上記異議申立人の主張に対し実施機関は、応じられない理由説明書および反論書等においてつぎのように説明している。

(1) 本諮問案件の内容について

ア コンビニ各店舗での証明書自動交付（以下「コンビニ交付」という。）は、区民が、全国のコンビニ各店舗に設置されているマルチメディア端末から区の発行する証明書を取得できるサービスである。一部の自治体においては、平成22年2月から当該サービスについて開始したが、利用できるカードが住民基本台帳カードに限定されていたこと、また、その普及率が低迷していることなどから、練馬区においては実施せず、検討のみにとどめてきた。

イ その後、マイナンバー制度の施行に伴い、平成 28 年 1 月からは、全国でマイナンバーカードを利用したコンビニ交付が実施できるようになった。このため、練馬区においても、区民の利便性の向上や、現在使用している自動交付機との費用対効果の検証を実施し、平成 28 年 4 月から導入することとした。取得可能な証明書は、住民票の写し、印鑑登録証明書、住民税の証明書および戸籍に関する証明書である。

ウ 区民がコンビニ交付を利用するには、マイナンバーカードを取得する必要がある。マイナンバーカードをコンビニ各店舗のマルチメディア端末に接続された IC カードリーダーに置き、暗証番号を入力する。出力を希望する証明書の種別、設定項目等を入力し、申請情報を送信する。その情報は、J-LIS を経由し、区の電子計算処理組織と結合している富士通のデータセンター内のコンビニ交付 AP サーバーに送信される。その後、コンビニ交付 AP サーバーにおいて、当該証明書の PDF データが作成される。PDF データは、J-LIS を経由してコンビニ店舗のマルチメディア端末から出力され、申請者本人に提供される。この一連の流れの中で J-LIS やコンビニ店舗に個人情報保管されることはなく、当該証明書の出力後は、データが自動的に削除される。

エ コンビニ交付を実施するには、区の電子計算組織と区の機関以外のものの電子計算組織とを結合する必要がある。そのため、実施機関においては、条例第 17 条第 1 項「実施機関は、管理個人情報を提供し、または個人情報の提供を受けるため、区の電子計算組織と区の機関以外のものの電子計算組織とを通信回線その他の方法により結合するときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。」との規定に基づき、平成 27 年 5 月 18 日に、審議会に諮問をし、様々な意見を聴取したうえで、「原案のとおり承認する。」との答申を得たところである。

(2) 本件中止請求に応じられない理由について

ア 異議申立人は、中止請求の理由について「実施機関は、富士通データセンターとの電算結合・外部提供を審議会に諮問したのみであり、J-LIS からコンビニ事業所への情報提供や電算結合そのものについては同審議会の意見を求めておらず、手続き上の瑕疵がある。」と述べている。

イ しかし、実施機関は、審議会に「区民事務所・出張所等に関する業務に係る電子計算組織の結合について（練馬区個人情報保護条例第 17 条関係）」、「電算結合記録票（案）」、「コンビニ交付概要」、「富士通東京第 1 システムセンターについて（セキュリティ対策と認証取得・災害対策）」および「総務省の資料」

を資料として提出し、富士通データセンターから先のデータの流れについても説明したうえで、審議会の意見を求めた。現に、審議会委員からは、富士通データセンターから先のデータの流れについても意見が出たところであり、それらの議論も含めて、審議会として「原案のとおり承認する。」との答申を得たものである。よって、異議申立人の「同審議会の意見を求めている。」というのは誤りであり、何ら手続き上の瑕疵はないため、本件中止請求には応じられないと判断したものである。

(3) 本件異議申立てに対する実施機関の意見

ア 異議申立人は、審議会の諮問に際して提出された資料のうち、「区民事務所・出張所等に関する業務に係る電子計算組織の結合について(練馬区個人情報保護条例第 17 条関係)」および「電算結合記録票(案)」における結合先の記載欄に「富士通の管理するデータセンター」と記載されていることを理由とし、条例第 17 条第 1 項の規定に反しているだけでなく、特定の外部提供並びに電算結合を条例の対象とすることによってはじめて保障される様々な自己情報コントロール権を侵害すると主張するが、実施機関としては、審議会に提出した資料すべてをもって、本事業の諮問を行い、意見を求めたと考える。

イ 審議会においては、本諮問案件の具体的な情報の流れについて説明を行い、様々な意見を聴取した。仮に実施機関が説明を怠っていたのであれば、異議申立人の主張も首肯できる余地はあるが、富士通データセンターから先のデータの流れについても適切に資料をもって説明し、意見を求めている。よって条例第 17 条第 1 項に反しているとは言えない。

ウ また、条例第 16 条第 3 項第 5 号には、「あらかじめ審議会の意見を聴いて、公益または区民福祉の向上のために特に必要があると実施機関が認めるとき。」には、管理個人情報を外部提供できると規定されている。実施機関としては、第 17 条第 1 項に基づく当該電算結合の諮問とあわせて、適正に審議会の意見を聴取しているのであるから、当規定に反しているとは言えず、区民の自己情報コントロール権を侵害しているとは言えない。

エ また、異議申立人は、審議会資料のコンビニ交付概要に他の構成主体とそのネットワークの概要は示されているが、それぞれにおける個人情報保護の取り組み、体制等についての記載は全くないと主張している。そもそも、J-LIS やコンビニ事業者における個人情報保護の取組、体制等については、それぞれ区の機関以外同

士の契約にかかわる部分である。しかし、実施機関は、電算結合における個人情報の保護措置について、特に重要であると考え、必要とする範囲においてそれぞれ審議会に説明を行っている。

オ たとえば、富士通データセンターとJ-LISとの結合は、行政機関内に閉じたネットワークとしてすでに利用されているLGWAN回線を利用している。また、J-LISとコンビニ事業者との間では、第三者からのアクセスを排除するため、閉鎖性が確保されている専用回線を利用している。このように、情報セキュリティについて万全を期していることについて、審議会に説明を行っている。

カ また、異議申立人は、コンビニ交付概要についての資料が正式な諮問に代わりうるものではないことは明らかであると主張するが、実施機関は、「概要についての資料が正式な諮問に代わる」とは考えていない。コンビニ交付概要の資料も含め、審議会に提出した資料すべてを一体として諮問を行ったものであると考える。

キ また、異議申立人は、本諮問によればJ-LISやコンビニ事業者・コンビニ各店舗について、条例第18条に定める調査や電算結合の一時中断等の措置をとることができないと主張しているが、本諮問案件における富士通データセンターから先のデータの流れについては、それぞれの機関において情報が蓄積されるのではなく、単に経由するのみである。したがって、個人情報保護にかかる脅威が生じた場合には、区と富士通の管理するデータセンターとの結合を遮断することで、そこから先に情報が流れることはない。よって、第18条に規定されている電算結合の一時中断等の措置をとることができる。

ク また、J-LISが作成している各自治体向けの「証明書交付サービス仕様書」によれば、コンビニ各店舗で発生した障害については、J-LISを経由し練馬区に連絡が入り、必要に応じて緊急停止等の措置を行うことができるようにしている。練馬区からコンビニ事業者へ、コンビニ事業者から練馬区へのコンビニ交付に係る報告および連絡方法は、J-LISを通して行うこととし、個人情報の保護についても徹底している。

ケ さらに、コンビニ交付については、区民はマイナンバーカードの交付を受けた時に、コンビニ交付利用に関する申出書を提出することができる。この申出書により、証明書ごとに利用の停止をすることが可能であり、停止の解除も随時受け付けている。区民にとっては、自らの情報についてコントロールすることが可能な仕組みとなっている。

コ 異議申立人は、本諮問によれば、外部提供の提供先もまた富士通のデータセンターのみであり、条例第 16 条第 8 項に定める実施機関の責務が J - L I S やコンビニ事業者等に対しては適用されないと主張しているが、上記 4 (2) イで述べたとおり、実施機関は、富士通データセンターから先のデータの流れについても説明したうえで、審議会の意見を求め、本諮問の承認を得た。また、実施機関としては、第 16 条第 8 項の「外部提供をするときは、外部提供を受けるものに対し、外部提供をしようとする管理個人情報の使用目的もしくは使用方法の制限その他の必要な制限を付し、またはその適切な取扱いについて必要な措置を講じるよう求めなければならない」とする責務をないがしろにはしていない。本事業については、通常の外部提供と同様に必要な措置を講じるよう求めていくものである。また、実施機関が、意図的に J - L I S から先のデータの流れに関与する機関を条例上の規制と保護の対象から外したということはない。

サ なお、実施機関においては、審議会の意見を踏まえ、平成 28 年 4 月 4 日付で、「練馬区証明書等自動交付事務委託契約書」を J - L I S と交わした。J - L I S については、「個人情報の取り扱い」について遵守すること、また J - L I S がコンビニ事業者と契約する場合には、「コンビニエンス事業者等におけるセキュリティについて」を遵守させることを規定している。このことによって、実施機関は実質的に、条例第 16 条第 8 項における責務を果たしている。

シ 以上のように、コンビニ交付については、適正に審議会の意見を求め、その意見を反映し、個人情報の取扱いに配慮したところである。よって、異議申立人が主張するような手続き上の瑕疵はなく、自己情報の外部提供の中止請求に応じられないとした実施機関の処分は妥当である。

ス 異議申立人は、条例第 17 条第 1 項における、実施機関の対応について、様々な意見を求め、瑕疵がある旨を主張している。しかしながら、外部提供の中止請求ができるのは、第 23 条「自己情報が第 16 条第 1 項から第 3 項までの規定に違反して目的外利用または外部提供されたと認めるとき」に該当するときである。第 16 条第 3 項第 5 号においては「前各号に掲げる場合のほか、あらかじめ審議会の意見を聴いて公益または区民福祉の向上のために特に必要があると実施機関が認めるとき」には、本人の同意を得ないで個人情報を外部提供できることが規定されている。つまり、この規定に違反して外部提供されたと認めるときは、外部提供の中止請求ができるし、当該請求に理由があると認めるときは、実施機関も中止請求に応じな

ければならない。今回の外部提供の中止請求の可否判断は、条例第 16 条第 3 項第 5 号に違反しているかどうかなのであって、第 17 条第 1 項を直接的な根拠として、判断するわけではない。

セ 条例第 16 条第 3 項第 5 号には、「あらかじめ審議会の意見を聴いて公益または区民福祉の向上のために特に必要があると実施機関が認めるとき」には、実施機関は、本人の同意を得ないで個人情報を外部提供できることが規定されている。審議会の諮問の際には、個人情報について、実施機関から「富士通データセンター」、「J-LIS」、「各コンビニ事業所」と流れていくことについて資料を用いて適切に説明を行ったことは、既に述べたとおりである。また、個人情報が上記のように流れていくことについて、各審議会委員が共通に認識して審議が行われたことは、会議記録からも明らかである。

よって、当該事業については条例に照らし適切に「あらかじめ審議会の意見を聴いて」実施しているのであって、何ら条例に違反しておらず、外部提供の中止請求に応じる必要はない。

ソ 異議申立人は、当該事業における、実施機関の契約や申出書に関わることについて述べているが、今回の異議申立ての本旨である、外部提供の中止請求の可否とは直接には関係ないと思料されるため、特に反論する必要はないと考える。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 判断に当たっての前提および条例の解釈について

ア 本件異議申立ては、平成 28 年 4 月 1 日に条例および練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 81 号。以下「審査会条例」という。）が改正される前に提起されたものであるため、本案件における審査については、改正前の条例および審査会条例の各規定が適用される。

イ 当審査会は、審査会条例第 1 条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による自己情報の非開示等決定に対し異議申立てがあった場合において、条例第 29 条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非開示等決定が条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査し実施機関に答申する機関である。したがって、当審査会は、本件処分の是非を、あくまで条例に則して判断するものである。

ウ 条例第 16 条第 3 項第 5 号は、「あらかじめ審議会の意見を聴いて公益または区民福祉の向上のために特に必要があると実施機関が認めるとき」には、管理個人情報

を本人の同意を得ないで外部提供をすることができる旨規定している。この条項においては、外部提供先の対象範囲について特別の定めはなく、通常はその時点で想定しうる提供先が特定されていれば足りると審査会は解釈する。

エ 条例第 17 条第 1 項は、「実施機関は、管理個人情報を提供し、または個人情報の提供を受けるため、区の電子計算組織と区の機関以外のものの電子計算組織とを電子回線その他の方法により結合するときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない」とし、電算結合を行う際の実施機関の義務について規定している。この条項において、電算結合とは区の電子計算組織が区の機関以外の電子計算組織と結合をする場合を指し、その結合先については、区と直接結合する機関を想定しており、さらにそこから先の関係機関までも含める趣旨ではないと審査会は解釈する。

オ 条例第 23 条は、「何人も、自己情報が第 16 条第 1 項から第 3 項までの規定に違反して目的外利用または外部提供をされたと認めるときは、実施機関に対し、当該自己情報の目的外利用または外部提供の中止の請求をすることができる」と規定している。

カ 当審査会は、条例のこれらの規定に即して、本件処分の適否について判断する。

(2) 電算結合および外部提供の諮問について

ア 当審査会においては、まず、当該諮問案件について、実施機関が審議会にどのような手続きを行ったのか、また、実際の審議の方法について確認するため、当時、審議会に提出された資料および審議会の会議記録の提出を実施機関に求め、これらについて検分した。

イ 提出された資料は「区民事務所・出張所等に関する業務に係る電子計算組織の結合について(練馬区個人情報保護条例第 17 条関係)」、「電算結合記録票(案)」、「コンビニ交付概要」、「富士通東京第 1 システムセンターについて(セキュリティ対策と認証取得・災害対策)」、「総務省の資料」および「平成 27 年 5 月 18 日実施の審議会会議録の抜粋」である。

ウ 審査会において、これらの資料について検分したところ、審議会における諮問の件名は、「区民事務所・出張所等に関する業務に係る電子計算機の結合について」であり、審議会資料においても「練馬区個人情報保護条例第 17 条関係」と明記されている。いずれにおいても異議申立人の主張のとおり、条例第 16 条第 3 項第 5 号の外部提供に係る記載はなかった。

エ そこで、実施機関は、条例第 16 条第 3 項第 5 号の外部提供の諮問については、

第 17 条第 1 項に基づく当該電算結合の諮問とあわせて審議会の意見を聴取していると主張しているので、電算結合の諮問と外部提供の諮問との関連性について、以下に検討を行う。

オ 条例第 17 条第 1 項には、「実施機関は、管理個人情報を提供し、または個人情報の提供を受けるため」に「区の電子計算組織と区の機関以外のものの電子計算組織と」結合するときは、審議会の意見を聴かなければならないと規定している。また、「運用の手引」によれば、「管理個人情報を提供し、または個人情報の提供を受ける」とは、「第 8 条第 1 項の規定による本人以外のものからの収集や第 16 条第 2 項に規定する外部提供を含む。」と記載されている。

カ つまり、実施機関が区の機関以外の電子計算組織と結合する目的は、情報の収集や情報の外部提供を行うためであり、条例第 17 条第 1 項の諮問を行うということは、外部提供の諮問も含んでいると解するのが相当である。よって、今回の審議会諮問において、同時に外部提供の諮問も行っているとする実施機関の主張は首肯できるため、当審査会は、外部提供の諮問が電算結合の諮問と同時に行われたものと考え、第 17 条第 1 項の諮問がなされる場合には、あらためて、第 16 条第 3 項第 5 号の諮問について明示する必要性はないものと判断する。

(3) 電算結合に係る実施機関の諮問における瑕疵について

ア 異議申立人および実施機関は、ともに、審議会への諮問手続きおよび諮問内容の適否について様々に主張し、対立している。しかし、審査会は、あくまでも、実施機関が外部提供の中止請求に応じないことが、条例に照らして妥当かどうかを判断する機関である。

イ つまり、本案件において当審査会が判断すべきことは、条例第 23 条の規定の「自己情報が第 16 条第 1 項から第 3 項までの規定に違反して目的外利用または外部提供をされた」かどうかについてであり、さらに詳細に言えば、第 16 条第 3 項第 5 号の「あらかじめ審議会の意見を聴いて公益または区民福祉の向上のために特に必要があると実施機関が認めるとき」の規定に実施機関が違反していたかどうかについてである。

ウ 審査会は、審議会諮問の手続きや審議内容については、一見して明白な手続き違反あるいは不備が認められない限り、その適否を判断する立場にはないと考える。審議会諮問において手続きに不備・不足があれば、審議会において指摘され修正されていくべきものであるし、個人情報の保護に疑義があれば、審議会において審議

されるべきである。諮問案件についてさらに問題ありと判断されれば、承認されないこともある。いずれにしても、諮問のあり方や内容については、実施機関と審議会において検討・審議されるべきものと判断する。よって、当審査会は、実施機関が条例第 17 条第 1 項および第 16 条第 3 項第 5 号の規定に違反したのかどうかについてのみ、以下に検討を行う。

エ 実施機関より提出された審議会諮問における資料には、条例第 17 条第 1 項の規定における電算結合の直接の相手方として、富士通の管理するデータセンターが明示されており、また第 16 条第 3 項第 5 号の規定における外部提供先としても同センターが特定されていることから、上記 5 (1)イおよびウで、両条項の解釈について述べたとおり、条例に反している事実はなく、一見して明白な手続き違反や不備があるとも認められない。

オ また、条例第 16 条第 3 項第 5 号や第 17 条第 1 項が、実施機関に対し審議会に意見を聴取することを義務付けているのは、当該電算結合における不正なアクセスによる改ざん、破壊、漏えいといった個人情報保護の脅威に関して、実施機関は審議会において様々な見地から広く意見を求め、そこで指摘された意見について適正に対応していくことが求められているためであると当審査会は考える。これは、「運用の手引」の第 17 条第 1 項の説明において「通信回線による電子計算組織の結合は、オンライン処理による住民サービスの向上と事務処理の効率化に有効な方法である。しかし、通信回線等からの不正なアクセスによる改ざん、破壊、漏えいといった事故が発生する危険性にも気を配る必要がある」と記載されていることから明白である。

カ そして、実際に事業の実施にあたり、実施機関は、審議会における意見を踏まえて関係機関と個人情報に係る契約を結び、個人情報の保護について、より一層留意している。また、事業開始後においても、コンビニ交付における個人情報の事故については、現在のところ報告されていない。

キ こうした観点から鑑みれば、コンビニ交付について適正に審議会の意見を求め、また、その意見を反映し個人情報の取扱いに配慮したとする実施機関の主張に、不合理な点は見当たらない。

ク したがって、これらのことを踏まえれば、現に本諮問案件について条例に基づいて審議会にて諮問を行っていること、また、その結果として「原案のとおり承認する。」との答申を得ていることから、条例第 23 条の規定における、条例第 16 条第

3項第5号に違反して外部提供がなされたという事実はなく、また、審議会の諮問において、外部提供や電算結合そのものについて、審議会の意見を求めていないとする異議申立人の主張を採用することはできない。

(4) その他の主張について

異議申立人および実施機関は、その他、様々な条例の解釈・運用について見解を述べているが、本案件はすでに述べたとおり、条例第23条に基づく「外部提供の中止請求」である。つまり、審査会において判断するのは、本諮問案件が条例第16条第1項から第3項までの規定に反しているか否かであって、その他の主張については、意見を述べる立場にないことを申し添える。

(5) 結論

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は適法かつ妥当であり、取り消す必要はないものと判断する。

6 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成28年 3月 9日	・異議申立書の受理
平成28年 4月13日	・練馬区長（実施機関）から諮問
平成28年 5月 9日	・実施機関へ応じられない理由説明書の提出要請
5月20日 （第9期第1回審査会）	・本件異議申立てについて審査手続開始決定
	・実施機関の本件異議申立てに対する説明と審議
平成28年 6月27日	・応じられない理由説明書を受理
7月 1日 （第9期第2回審査会）	・応じられない理由説明書の審査
7月 4日	・異議申立人に応じられない理由説明書の送付と意見書の提出要請
	・異議申立人に口頭意見陳述の希望について照会
7月21日	・異議申立人の意見書を受理 （口頭意見陳述を希望しない旨の申出書をあわせて受理）
7月25日 （第9期第3回審査会）	・意見書の審査
7月26日	・実施機関へ意見書を送付し反論書の提出要請
9月21日	・実施機関の反論書を受理
9月30日 （第9期第5回審査会）	・反論書の審査
10月4日	・異議申立人へ反論書を送付し、再意見書の提出要請
10月27日	・異議申立人の再意見書を受理
11月28日 （第9期第6回審査会）	・再意見書の審査
11月30日	・実施機関へ再意見書を送付し再反論書の提出要請

審 査 年 月 日	処 理 経 過
1 2 月 1 2 日	・ 実施機関の再反論書を受理
1 2 月 2 6 日 (第 9 期 第 7 回 審 査 会)	・ 再反論書の審査
	・ 異議申立人へ再反論書を送付し、再意見書の提出要請
平成 2 9 年 1 月 3 0 日 (第 9 期 第 8 回 審 査 会)	・ 争点の整理と答申内容の検討
2 月 2 7 日 (第 9 期 第 9 回 審 査 会)	・ 答申内容の検討および答申文の作成
3 月 2 9 日 (第 9 期 第 10 回 審 査 会)	・ 答申文の作成
	・ 練馬区長（実施機関）への答申