

地方公共団体における情報公開・個人情報保護制度に関する考察
—地方公共団体の組合における問題を中心に—

A study of Information Disclosure and Personal Information Protection Systems in Japanese Local Governments -Mainly the Problems in Local Government Unions-

静山 直樹

Naoki SHIZUYAMA

情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科

(博士前期課程)

mgs113502@iisec.ac.jp

【概要】地方公共団体における情報公開及び個人情報保護の取り組みは、普通地方公共団体及び特別区においては、ほぼすべての団体で条例が制定されるなど、概ね行き渡ったところである。一方、地方公共団体の組合（一部事務組合及び広域連合）においては、その取り組みが未だ十分ではなく、制度の空白領域を生じる結果となっている。ここでは、地方公共団体の組合の法的位置づけを鑑みつつ、その情報公開制度及び個人情報保護制度のあり方、さらには一部事務組合の制度のあり方について考える。

1 はじめに

わが国における情報公開及び個人情報保護制度は、国家としての基本法が整備される以前に、地方公共団体の取り組みが先行した。その後、2002年に情報公開法及び個人情報保護法が制定されたことや、住民基本台帳ネットワークの稼働等が契機となり、これまで遅れがちであった町村においても条例整備が進んだ。これにより、普通地方公共団体及び特別区においては、2010年4月1日時点で、情報公開条例は3町村を除き¹、個人情報保護条例はすべての団体で、制定が済んでいる²。

その一方で、特別区を除く特別地方公共団体においては、これら条例の制定状況は低調であるといわれ、しかも、全国的な実態すら十分につかめておらず、いわば、制度の空白領域となっているのである。

本稿では、この特別地方公共団体のうち地方公共団体の組合（地方自治法284条の規定による一部事務組合及び広域連合）における制度や施策のあり方に関して検討する³。

¹ 総務省「地方公共団体における情報公開条例の制定状況（平成22年4月1日現在）」2010年、共同通信47NEWS 2010年9月14日「情報公開条例なし3町村に「制度浸透」と総務省」(<http://www.47news.jp/CN/201009/CN2010091401000638.html>)。なお、これらによると、条例未制定団体は北海道乙部町、福井県池田町、沖縄県北大東村とされる。

² 総務省報道資料「地方公共団体における個人情報保護条例の制定状況等（平成18年4月1日現在）」2006年

³ なお、財産区の事務に関しては、その権能及び性質上、存する市町村又は特別区の条例で定めることが妥当と考えられる。

2 地方公共団体の組合における条例制定義務

2-1 条例制定義務に関する学説

情報公開法及び個人情報保護法では、地方公共団体がそれぞれの法の趣旨に基づき必要な措置、施策を実施することを求める規定を置いている（情報公開法 25 条、個人情報保護法 11 条）。この、必要な措置なり施策なりが何を意味するかであるが、宇賀克也教授によれば、情報公開法は、その核心が開示請求権を付与することであり、また、国の機関が保有する個人情報行政機関個人情報保護法という法律で規定されていることを考えれば、規則・要綱では足りず、条例の制定が必要であるとする⁴。

また、夏井高人教授は、個人情報保護においては、個々の地方公共団体がその保有する個人情報の取り扱いに関する法規範を定める場合には、当該個人情報の本人関与又は議員による間接的関与により、住民の意思を反映したものとしてその法規範が定められるべきであるとし、住民の直接関与が可能な条例という法形式により当該団体の保有する個人情報を適正に取り扱うようにすべき義務を負っているとする⁵。

2-2 権利義務の享有主体としての組合の住民

情報公開や個人情報保護の分野に限ったことではないが、条例制定の究極の目的としては、住民に権利義務を付与することにあるといえよう。そこで、まずは権利義務を享有する主体としての住民について、地方公共団体の組合における概念を検討する。

地方公共団体の組合には、普通地方公共団体と同義の住民は存在しないとされる。これは、一部事務組合においては、その構成員は組合を組織する地方公共団体自体であり、それぞれの住民は間接的な構成員にとどまるものとされる⁶ことが所以であるが、これは単に組合の長・議会議員の選挙権、直接請求権がないことを意味するにとどまるというべきであり、住民監査請求、住民訴訟⁷、予算・決算・財政状況の住民に対する公表（地方自治法 219 条 2 項、233 条 5 項、243 条の 3 第 1 項）等については、組合を組織する地方公共団体とは別個に、組合に対して要求することができる⁸。

また、組合が行う事務それ自体は本来、組合を構成する各々の地方公共団体が行ってきた、あるいは行うべきものであるので、事務の対象となった者との権利義務関係も同様であり、直接的に住民を拘束するもの⁹というべきである。

したがって、組合といえども住民の存在が観念され、この点では普通地方公共団体と何ら変わるものではないといえることから、住民の権利に配慮が必要である。

⁴ 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第5版）』有斐閣 2010年 174頁、同『個人情報保護法の逐条解説（第3版）』有斐閣 2010年 83頁

⁵ 夏井高人「個人情報保護法の完全施行と地方自治体の責務 第3回 個人情報保護条例」判例地方自治 266号 ぎょうせい 2005年 117頁

⁶ 松本英昭『新版逐条地方自治法（第6次改訂版）』学陽書房 2011年 1443頁

⁷ 最判平成元年9月5日判時1337号43頁、最判平成元年10月3日判時1341号70頁ほか

⁸ 多賀谷一照『注釈地方自治法（全訂）』〔成田頼明、園部逸夫、金子宏、塩野宏編〕第一法規出版 2000年 8385頁

⁹ 塩野宏『行政法Ⅲ』有斐閣 2006年 143頁

広域連合については、規約で区域の定めをすること（地方自治法 291 条の 4）、区域内に住所を有する住民の存在を前提に、広域連合の長及び議会議員の選挙（同 291 条の 5）及び直接請求（同 291 条の 6）の規定があることなど、住民の存在が明確に観念される造りとなっている。したがって、その区域内の住民はすなわち当該広域連合の住民となり、普通地方公共団体における住民と（若干の違いはあるにせよ）同様の権利義務関係が広域連合との間に生じるものと解することができる。

2-3 構成する普通地方公共団体・特別区の条例による対応の可否

前述のとおり、住民の存在が観念される以上、その権利義務に配慮すべきであるが、組合に情報公開条例及び個人情報保護条例が存在しない場合において、組合を構成する普通地方公共団体や特別区の条例で規律することが、情報公開及び個人情報保護に関する住民の権利を担保する方法の一つとして考え得る。

福岡市では、加入する地方公共団体の組合に対し、情報公開の施策が図られるよう要請する旨の規定を情報公開条例に置いている（福岡市情報公開条例 40 条）。これは、2001 年の情報公開審査会答申を受け、翌 2002 年の条例改正の際に盛り込まれたものである¹⁰。ただし、あくまで「協力要請」にとどまっており、また、個人情報保護に関しては、あえて特別地方公共団体を意識した条例とはなっていない^{11 12 13}。

そもそも、組合に移行した事務については、構成する各々の普通地方公共団体等の権能ではなくなり、その事務に関する条例又は規則それ自体は消滅せず存続するものの、その効力を発揮する余地はなく停止するものと解される¹⁴。情報公開条例や個人情報保護条例も例外ではなく、組合の権能に属することとなった事務に対しては、その効力は及ばないと解すべきである。

したがって、以上のことから考えると、地方公共団体の組合の事務における情報公開及び個人情報保護については、やはり組合において条例を整備して対応すべきである。

3 一部事務組合の制度に関する問題

一部事務組合は、2011 年の地方自治法改正で廃止された全部事務組合及び役場事務組合同様、元来は戦前における市制・町村制に基づく制度であり、これを地方自治法制定時に引き継いだものである¹⁵。したがって、組合が保有する情報についてはもとより、行政運営そのものについて、住民による民主的統制の下に置く発想で設計されたものではないと

¹⁰ 福岡市情報公開審査会「福岡市における情報公開制度のあり方について（答申）」
(<http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/2893/1/h13.12minaositosin.pdf>) 2001 年 14 頁

¹¹ 同様の規定を置くものとして、直方市情報公開条例（36 条）がある。

¹² 友岡史仁「地方公共団体における情報公開及び個人情報保護に見る共通の制度課題」季報情報公開・個人情報保護 38 号（財）行政管理研究センター 2010 年 6 頁

¹³ 宇賀克也「情報公開・個人情報保護実務セミナー(18) 地方公共団体における情報公開の課題」季報情報公開・個人情報保護 37 号（財）行政管理研究センター 2010 年 75 頁

¹⁴ 松本 前掲注 6 1447 頁

¹⁵ 松本 前掲注 6 1441 頁

いえる¹⁶。

一方、広域連合は、事務の共同処理機関としての性格を持つ点の一部事務組合と同様であるが、これに加えて地方公共団体の政策や事務の広域的な連絡調整や総合的な対応を行い、さらには国等からの事務や権限の受け入れ機能を果たす目的を持っている。また、前述のとおり、住民の存在が明確に観念される仕組みとなっており、長及び議会議員の選挙や直接請求など、住民の関与が法で明文化されている。

情報公開及び個人情報保護の分野に限って考えても、民主的統制が十分にできないというべき一部事務組合の制度は、今日的には問題があるということができようか。行政運営への住民の関与を具体的に盛り込むような制度への改正、あるいは広域連合への移行・統合などを検討すべき時期に来ているのではないかと考える。

4 最後に

以上、地方公共団体の組合における情報公開及び個人情報保護の施策に関する問題点を検討してきた。

一部事務組合は、1974年の複合的一部事務組合制度の創設による整理統合や、近年の大規模な市町村合併に伴う解散等によって数を減らしてきている。また、広域連合は、比較的新しい制度とはいえ、その組織率は未だ決して高いとはいえない。

しかし、わが国において人口減少、少子化・高齢化が進む中、地方公共団体の事務の効率化や広域行政の推進は、喫緊の課題といえる。特に、広域連合は広域的な政策の立案・遂行、さらには地方分権の受け皿としての役割があり、2010年には、初めての都道府県による広域連合として関西広域連合が設立されるなど、将来、その重要性は高まっていくものと思われる。これら地方公共団体の組合が担う役割は、今後も存在していくものであり、それは決して小さいものではないだろう。

したがって、普通地方公共団体及び特別区と同様、地方公共団体の組合においても、各々が条例を制定することにより情報公開及び個人情報保護の施策を十分図っていく必要があるといえる。その推進のためには、より一層の関係者の高い意識と、住民の権利に配慮した、制度化を根拠づける法体系の確立が必要なのではないだろうか。

¹⁶ もっとも、一部事務組合の規約の定めによって、議会議員や執行機関の長を住民の直接選挙で選出することは可能である（地方自治法 287 条 1 項 5 号及び同 6 号）。しかし、実際のところ、議員については、構成団体の議会においてその議員の中から選挙で選出するケースが多く、組合を代表する管理者については、構成団体の長による互選あるいは充て職としているケースが多い。松本 前掲注 6 1461～1462 頁