

## 個人情報保護法と鹿児島県内における条例の制定状況

小 栗 実

はじめに

- 一 憲法で保障された権利としての「自己情報コントロール権」
- 二 個人情報保護制度が確立されていく経過
- 三 個人情報の保護法制
- 四 鹿児島県内における個人情報保護条例の制定状況
- 五 制度運用の問題点と改革の視点

はじめに

二〇〇三年五月三〇日、「個人情報の保護に関する法律」（法五七号）（以下、個人情報保護法あるいは法と略称）が制定された。政府内での提案・検討から制定まで約四年を要する「難産」の末の制定だった。はじめ提案された法案の内容のうち、とくにメディア規制の危険性が指摘され、国会内外で大きな議論になった。また法案の審議がつづく中で、防衛庁における情報公開制度にかかわる個人情報の目的外利用、個人情報の漏えいなどが報道・批判され、「官に甘く、民に

厳しい」という指摘もなされた<sup>1</sup>。

国会審議で、「基本原則」の削除、罰則の付加などをへて、ようやく法が制定された。この法がもつ意味について、それぞれ肯定的見解・批判的見解が表明されている。しかし、個人情報の保護という憲法上の利益の保障の上で、期を画するものであることは疑いない。

著者個人の評価としては、まず表現の自由・報道の自由との関連でいえば、今後の運用の次第で、とくにメディアや市民の表現行為などに対する侵害の危険性は否定できないと考えている。同時に、当初、構想された個人情報保護の「基本原則」をメディア、市民の表現行為までふくめて適用して、「個人情報保護」の名の下に、表現・報道に対していわば「網打尽に規制しようとした政府・自民党側の意図は、市民・メディアの批判・反対行動の結果、「基本原則」の削除により、一定、「押し返した」側面があると考えている。焦点は、今後の法の運用をきびしく監視していくことであろう。住民基本台帳ネットワークの第二次稼働（二〇〇三年八月二十五日）をうけて、今後、運用の監視はいつそう緊急の課題になっているし、場合によっては医療・信用などの分野における個人情報保護のための個別法の制定ふくめて、法の見直しが求められることになるだろう。

しかし、本稿は、表現・報道との関わりでの法のそのような問題点や医療・信用などの分野での個人情報保護の問題点を扱うものではなく、ましてや法の本格的・全面的な検討を目的とするものでもない。法の成立過程および内容の簡単な紹介が第一の目的である。

本稿の第二の目的は、法第五条（地方公共団体の責務）の規定により「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報保護の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」ことになったことに関係して、地方公共団体における個人情報保護制度の確立・運用についてとくに紹介しようというものである。

しかも、その対象は、主に著者が居住する鹿児島県内における地方公共団体における個人情報保護制度の確立・運用についての紹介に限定している。個人情報保護法の制定以前に地方自治体ではすでに個人情報保護条例の制定がすすめられてきた。全国の典型的な条例や鹿児島県内の主な条例をとりあげ、その内容をまず紹介したい。そして、その運用状況についても検討してみたい。

個人情報保護法の制定以後、多くの自治体では、個人情報保護条例にとりくんで、二〇〇三年後半には制定にまでこぎつけている。その条例の内容、および、そこで問題とされている事項についても紹介したい。

著者は二〇〇三年一月に鹿児島県指宿市個人情報保護審査会委員、および鹿児島県川辺町個人情報保護懇話会委員に委嘱され、実際の運用、条例案の検討の作業にたずさわることになった。本稿の執筆の直接の動機になったのは、このような公務との関係にあり、改めて個人情報保護制度を憲法上どう考えるかについても勉強を余儀なくされたからである。したがって、本稿は、こうした公務をするにあたっての「準備ノート」である。貴重な勉強の機会を与えていただいた指宿市、川辺町の関係者の方にお礼申し上げたい。

## 一 憲法で保障された権利としての「自己情報コントロール権」

### (1) 憲法学説

個人情報の保護に関する利益は、憲法学上では「自己に関する情報をコントロールする権利」として、憲法上保障される権利であると考えられている。通説的な見解として、芦部信喜は「個人の私的領域に他者を無断で立ち入らせないといい自由権的、したがって消極的なものと理解されてきたプライバシーの権利は、情報化社会の進展にともない、『自己に

関する情報をコントロールする権利』（情報プライバシー権）と捉えられて、自由権的な側面のみならず、プライバシーの保護を公権力に対して積極的に請求していくという側面が重視されるようになってきている。これは、個人に関する情報（個人情報）が行政機関によって集中的に管理されているという現代社会においては、個人が自己に関する情報を自らコントロールし、自己の情報についての閲読・訂正ないし抹消請求を求めることが必要であると考えられるようになったことに基づく。」と説明して、憲法二三条を根拠にもとめている。

ほかの有力な憲法学者もほぼ同じような説を維持している。たとえば佐藤幸治は「プライバシーの権利は、個人が道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲を選択できる権利」としてとらえる一方で、「個人の道徳的自律の存在に直接かわらない外的事項に関する個別情報」を「プライバシー外延情報」とよび、正当な政府目的のために、正当な方法を通じて取得・保有・利用したとしてもただちに権利侵害ではないが、それが悪用され集積されると、権利侵害の問題が生じると説く。「データ・バンク社会」の問題はまさに、この権利侵害であるとし、その権利の十全な実現のために、法律により、政府諸機関に対して、個人に関する情報の取得収集、保有および利用、伝播の各段階について規制を加えるとともに、政府機関がどのような個人情報システムを保有するかについて公表することを義務づけ、個人情報の主体に政府諸機関の保有する記録についての具体的アクセス権および訂正・削除要求権を付与する必要がある、と述べている。<sup>6</sup>

## （2）裁判例

一方、裁判所の判決例も、憲法上の権利として明確に認めているかどうかは問題として残っているが、法的な権利として「自己情報コントロール権」を認めている。法的な権利として「みだりに私生活を公開されない権利」を認めた「宴のあと」事件東京地裁判決（一九六四年九月二八日）、さらに「肖像権」を認めた京都府学連事件最高裁判決（一九六九年二月一四日）が、プライバシー権を承認した判決として名高いが、もっと狭く限定して「自己情報コントロール権」の見

地からすれば、前科照会事件、さらに早稲田大学江沢民講演会名簿提出事件での諸判決が注目される。

前科照会事件は、京都弁護士会に所属する弁護士が、弁護士法二三条の二にもとづいて、弁護士会を通じて「公務所」である京都市中京区役所に対して、担当していた解雇事件で相手方だった元会社員（解雇された）の前科の内容を区役所に照会したことにつき、京都市が元会社員から損害賠償等を求められた事案である。

第一審である京都地裁は、一九七五年九月二五日に原告の訴えを退け、被告である京都市を勝訴させた。その際、照会をうけた公務所である区役所としては、単なる私人からの照会ではなく、裁判所に準ずるものとしての弁護士会からの法律に基づく照会である以上、正当な理由がない限り、照会に応じる法律上の義務があると解している。しかし、一九七六年一月二一日、控訴審では、転じて逆転の判決がだされた。犯罪人名簿の使用は、選挙権及び被選挙権の資格の調査や裁判所、検察庁、警察、都道府県知事、市町村長等の行政庁が、法令の適用または法律上の資格を調査・判断するために利用するとして照会した場合などに限られ、一般的な身元証明や照会等に応じて回答するために利用すべきではないとした。このさい、弁護士が知り得た照会事項を依頼者に告げることを防止する制度上の保障がないことを拒否の理由のひとつにあげている。

前科照会事件最高裁判決（一九八一年四月二四日）は、憲法の教科書などでプライバシーの権利を認めた判決として比較的多く取り上げられている判決である。「前科・犯罪経歴は人の名誉・信用にかかわり、これをみだりに公開されないのは法律上の保護に値する利益である」とのべて、結論的には「中央労働委員会及び京都地方裁判所に提出するため」というような一般的な理由での照会申請に対して「市町村長が漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたる」とした。そのさい、最高裁は、「前科等も完全に秘匿されるものではなく、それを公開する必要の生ずることもありうるが、公開が許されるためには、裁判のために公開される場合であっても、公開が公正な裁判の実現に必須なものであり、他に代わるべき立証手段がないときなどのようにプライ

パシーに優越する利益が存在するのでなければならず、その場合でも必要最小限の範囲に限って公開しうるにとどまる。」として、前科という個人情報外部利用に対して、きびしい制約を課している。

早稲田大学江沢民講演会名簿提出事件は、江沢民・中華人民共和国国家主席の学内での講演会に際して、参加希望の学生等に名前・学籍番号などを事前に提出させたが、安全確保を理由にする警察の要請にもとづき、学生本人の同意をえないうまま、警察に提供して、学生から損害賠償等を求められた事案である。

第一審の東京地裁は二〇〇一年四月一日に判決を出し、学生などの原告の請求を棄却した。判決の中で、地裁は「原告らの氏名、学生番号、住所及び電話番号は、プライバシーに該当する」とし、「被告大学は、本件名簿の提出によって原告らのプライバシーを他者に提供したのであるから、この行為は、違法性阻却事由のない限り、不法行為にあたる」とした。しかし、「他者のプライバシーを開示する行為であつても、一般人の感受性を基準として、その開示行為が正当な理由に基づき、社会通念上許容されるべき限度内にとどまる場合には、違法性が阻却され、プライバシー侵害の不法行為が成立しない」と解釈した。そして、その「正当な理由が存し、社会通念上許容されるべき限度」につき、六項目の考慮要素をあげて判断している。すなわち、(一) 個人情報の内容、プライバシーとして私生活上保護されるべき程度、(二) 個人情報の開示により被った不利益の程度、(三) 開示行為の目的、(四) 開示目的の必要性、有用性または公益性、(五) 開示の方法、(六) 開示目的と開示行為の関連性であった。この考慮要素にしたがって、判決は事案を検討し、結論的に「一般人の感受性を基準としても、社会通念上許容されるべき限度内にとどまる」として、原告の請求を棄却した。

そのさい、決め手となったのは、「本件名簿の提出が本件講演会の警備に有用かつ必要であったことは否定しがたい」とする(三)(四)の考慮要素での認識であり、「学籍番号及び住所、電話番号は・・・他人に知られたいと感ずる度合いの低いもの」という認識だったように思われる。しかし、学外ではほとんど意味がないと思われる学籍番号はともかく、学生個人の住所、電話番号は「他人に知られたいと感ずる度合いの低い」プライバシー情報とはいえないのでは

ないだろうか。やや異論を提示したい。

控訴審判決は二〇〇二年一月一六日、東京高裁で出された<sup>11)</sup>。高裁判決は、先にあげた京都府学連事件最高裁判決を判例にして、「個人の肖像権について、法令の規定がなく、撮影される本人の同意がなく、裁判所の令状がない場合は、『現に犯罪が行なわれもしくは行なわれたのち問がないと認められる場合であつて、しかも証拠保全の必要性及び緊急性があり、かつその撮影が一般的に許容される限度をこえない相当な方法をもつて行なわれるとき』にのみ警察官による個人の容ぼうの撮影が許容されると判断しており、本件についても同様に考えるべきである。」とする。

そして、「大学が本件個人情報（控訴人らの氏名、学籍番号、住所及び電話番号並びに控訴人らが本件講演会の参加申込者であること）を警視庁に開示した行為は、本件個人情報を控訴人らの同意又は法令の定めがないにもかかわらず収集目的外に利用したものである」と認定して、（ア）個人情報の性質、（イ）開示の目的、（ウ）目的と手段との関連性、開示の必要性、（エ）相当性、（オ）緊急性、の五つの考慮要素に応じて、審査を加えている。

まず「個人情報の内容」について「私生活上の情報（プライバシー）を他人に知られたくないと感じる度合いは、当該個人と情報の利用者との相関関係によって定まる。」として、本件の場合、「控訴人らの本件個人情報は、警視庁に提供されることにより、本件講演会参加希望者の表示という本来の情報としての性質を超え、警察の不穏分子候補者のチェックリストとして利用されることとなった。このような利用は、本件講演会の参加希望者からすれば、警視庁によって、自己の思想傾向をチェックしたり、不審人物として身辺を探るための基本情報として利用されるということであり、思想信条、結社の自由にかかわる情報に転化したものといえることができる。また、プライバシーの権利には、自己に関連する情報の伝達をコントロールすることを保障する内容も含まれるが、本件情報については、これが警察に蓄積された上で今後どのように利用されるかも不明である。」と事実認定して、結論的に、「このような本件個人情報は、他人に知られたくない程度が極めて高いものである。」とした、

「開示の目的」についても「具体的利用方法すらも明らかにしていない」ので、「江主席の警備、警護の目的というだけでは抽象的すぎてその内容が明らかとならず、本件個人情報の警視庁への開示が江主席の安全確保に有用であったかどうかの判断もできない」。ので「正当な目的には当たらないというべきである。」とした。

「目的と手段」についても、「本件個人情報の具体的利用方法が明らかにされない以上、本件個人情報が江主席の警備、警護に有用であったかどうかは明らかにならない。」と判断した。

「相当性」についても「本件大学は、本件規則（本件大学制定の個人情報保護に関する規則）において情報収集時に明確化された目的以外のために個人情報を利用することを禁ずるなど、プライバシーの権利の意味と必要性を十分認識していたのであるが、本件個人情報を警視庁に開示することを決めながら、あえてそのことを秘匿して本件名簿に本件個人情報に記載させ、その結果、通常の手続では入手することができないような控訴人らの個人情報を警視庁に取得させたのである。」

「緊急性」についても「すなわち、明白かつ現在の危険が存在するか、他に採り得る相当な手段が存在しなかった」とはいえないとした、

このような判断に基づき、違法性阻却の要件をも欠くと高裁は判決したのである。

最高裁第二小法廷は二〇〇三年九月一二日に判決をだした<sup>12</sup>。まず個人情報の内容につき「学籍番号、氏名、住所及び電話番号は、早稲田大学が個人識別等を行うための単純な情報であって、その限りにおいては、秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない。」としつつも「本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報は、上告人らのプライバシーに係る情報として法的保護の対象となるといふべきである」とした。

そして「このようなプライバシーに係る情報は、取扱い方によっては、個人の人格的な権利利益を損なうおそれのある



ものであるから、慎重に取り扱われる必要がある。」と述べたあと「本件講演会の主催者として・・・大学は、上告人らの意思に基づかずのみだりにこれを他者に開示することは許されないというべきである」と判断した。しかし、同大学が本件個人情報を警察に開示することをあらかじめ明示した上で本件講演会参加希望者に本件名簿へ記入させるなどして開示について承諾を求めることは容易であったにもかかわらず、そのような周知を怠った以上、「同大学の行為は、上告人らが任意に提供したプライバシーに係る情報の適切な管理についての合理的な期待を裏切るものであり、上告人らのプライバシーを侵害するものとして不法行為を構成するといふべきである。」としたのである。個人の同意を得ることなく、他者に個人情報を提供したことがこの判決ではポイントになっている。

最高裁判決は、東京高裁判決と異なり、個人情報の内容については、秘匿の必要性などの点でからなずしも高いものは考えていない。高裁判決が、警視庁に提出された個人情報を「公安警備情報」と考えたのに対して、そのような認識を示していない。そこで、「原判決の説示する本件個人情報の秘匿性の程度、開示による具体的な不利益の不存在、開示の目的の正当性と必要性などの事情」については退け、差戻し審理を命じた。

なお、この最高裁第二小法廷判決には「あらかじめ上告人らの同意を得る手続を執らなかった点で配慮を欠く面があったとしても、社会通念上許容される限度を逸脱した違法な行為であるとまでいうことはできず、上告人らに対する不法行為を構成するものと認めることはできない。」として、上告棄却を支持する二人の裁判官の反対意見がある。

## 二 個人情報保護制度が確立されていく経過

### (1) 個人情報保護制度確立にむけた国際的な要請

個人情報保護制度の整備、確立がもとめられていく社会的な背景には、一九八〇年代以後、急速な高度情報化社会の到

来、プライバシー権利意識の高まりと、その漏洩・侵害等に対する不安・不満の増大があった。

まず、国際的な個人情報保護制度の整備、確立の試みとして、「経済開発協力機構（OECD）」の「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」（一九八〇年九月二三日採択）<sup>13</sup>があげられる。

この勧告は

「1 加盟国は、・・・プライバシーと個人の自由に係る原則を、その国内法の中で考慮すること。  
2 加盟国は、プライバシー保護の名目で個人データの国際流通に対する不当な障害を創設することを除去し又は回避することに務めること。

3 加盟国は、勧告付属文書に掲げられているガイドラインの履行について協力すること。

4 加盟国は、このガイドラインを適用するために、特別の協議・協力の手続についてできるだけすみやかに同意する  
こと。」

を加盟国に求めた。経済開発機構の「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」（Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data）には有名な8原則が規定された。<sup>14</sup>

#### 1 収集制限の原則

「個人データの収集には、制限を設けるべきであり、いかなる個人データも、適法かつ公正な手段によって、かつ、適当な場合には、データ主体に知らしめ又は同意を得た上で、収集されるべきである。」

#### 2 データの正確性の原則

「個人データは、その利用目的に沿ったものであるべきであり、かつ、利用目的に必要な範囲内で正確、完全であり最新なものに保たなければならない。」

#### 3 目的明確化の原則

「個人データの収集目的は、収集時よりも遅くない時点において明確化されなければならない。その後のデータの利用は、当該収集目的の達成又は当該収集目的に矛盾しないで、かつ、目的の変更ごとに明確化された他の目的の達成に限定されるべきである。」

#### 4 利用制限の原則

「個人データは、前条により明確化された目的以外の目的のために開示利用その他の使用に供されるべきではないが、(1) データ主体の同意がある場合、(2) 法律の規定による場合はこの限りではない。」

#### 5 安全保護の原則

「個人データは、その紛失又は不当なアクセス・破壊・使用・修正・開示等の危険に対し、合理的な安全保護措置により保護されなければならない。」

#### 6 公開の原則

「個人データに係る開発、運用及び政策については、一般的に公開の政策がとられなければならない。個人データの存在、性質及びその主要な利用目的とともにデータ管理者の識別、通常の住所をはつきりさせるための手段が容易に利用できなければならない。」

#### 7 個人参加の原則

「個人は、次の権利を有する。」

(1) データ管理者が自己に関するデータを有しているか否かについて、データ管理者又はその他の者から確認を得ること。

(2) 自己に関するデータを、合理的な期間内に、もし必要なら過度にならない費用で、合理的な方法で、かつ、自己にわかりやすい形で、自己に知らしめられること。

(3) 上記(1)、(2)の要求が拒否された場合には、その理由が与えられること及びそのような拒否に対して異議申立てができること。

(4) 自己に関するデータに対して異議を申し立てることができること、及びその異議が認められた場合には、そのデータを消去、修正、完全化、補正させること。」

## 8 責任の原則

「データ管理者は、上記の諸原則を実施するための措置に従う責任を有する。」

これらの原則は「国内適用における基本原則」とされ、わが国においても、個人情報の保護のために、必要な施策をとることが国、地方自治体、民間団体を問わず、求められていく。

## (2) 地方自治体の個人情報保護制度への試み

もちろん、このガイドライン制定以前にも、個人情報保護の動きはあった。地方自治体に限定してみても、一九七五年三月二六日に東京都国立市は（全五条からなる「電子計算組織の運営に関する条例」を制定している。その第三条では「電子計算組織の利用にあたっては、市民の基本的人権を尊重し、市民の個人的秘密の保持をはからなければならない。」と規定していた。堀部教授の前掲書<sup>15</sup>には、徳島市の「電子計算組織運営審議会条例」（一九七三年六月二八日）もまた、「個人情報保護条例の一つとしてカウントすることになった」状況についての説明がある。

このような記述によれば、地方自治体の個人情報保護条例へのとりくみは、一九七五年あたりから、すでに始まっていたことがわかる。一九八八年四月一日までに四三四団体で「個人情報に関する条例」が制定された（総務省調べ）。しかし、大部分は、電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例だった。

九州地方における先進的なとりくみは、福岡県春日市のそれをあげることができる。<sup>16</sup> 春日市では情報公開条例を一九八三年二月一日に制定し四月一日から施行、個人情報保護条例を翌一九八四年七月七日に制定し十月一日から施行している。情報公開条例が市としては全国初であり、個人情報保護条例は「現代的総合的なものとしては全国初」<sup>17</sup>であった。研究者からも「わが国におけるプライバシー保護の歴史の中で、画期的なものであると評価できる」<sup>18</sup>という声があがっている。その画期的な特徴は、次のようにまとめることができるだろう。

まず第一に、個人情報保護の対象となった文書、ファイルである。条例第二条第一号は「個人情報」について「個人に関する情報であつて、個人を識別できるものであり、文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの及び電子情報処理システムの入力物に記録されるもの若しくはされたものをいう。」と規定された。<sup>19</sup> 当時はまだ電子計算機処理に係る個人情報だけが対象になっていた条例が多い中で、いわゆるマニュアル個人情報までも保護の対象とした先駆性は光る。

第二に、個人情報を市が原則的に保管してはならない事項として(一) 思想、信条、支持する政党及び信仰する宗教に関する事項、(二) 憲法上の諸権利の行使の態様であつて、市長が春日市個人情報保護審議会の意見を聴いて定めた事項、(三) 社会的差別の原因となる諸事実に関する事項であつて、市長が審議会の意を聴いて定めた事項をあげている。いわゆるセンシティブ情報の収集・保管の禁止規定である。

第三に、登録された利用の目的の範囲を超えて当該個人情報を利用する「例外利用」、個人情報を市以外のものに提供する「外部提供」について、原則的に当該個人の同意を必要とし、「法令に特別の定めがあるとき」ほか七項目を条例第十條第三項に列挙し、この場合にかぎり当該個人の同意を得る必要がないとした。

第四に、個人情報に関する個人の権利として、「閲覧等の請求」(第一二条)、「訂正等の請求」(第一三条)、「例外利用等の中止の請求」(第一四条)を認めていた。さらに、「救済の請求」として「異議の申し立て」を行うことができる(第

一五條)。

後でふれるように、個人情報保護法がようやく制定された現在の時点からふりかえってみると、春日市条例は、一九八四年の段階としては、かなり進んだ内容をもっていただけと評価できる。ただし、この条例には、「罰則」は、個人情報保護審査会委員の守秘義務違反には適用されるが、それ以外の罰則規定はまだない。

この春日市条例の先進性は、国として一九八八年二月一六日によりやく制定された「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」(法律九五号)(以下、八八年法と呼ぶ。)の内容と比較すれば、なお一日瞭然といわざるをえない。

春日市以外にも、川崎市個人情報保護条例(一九八五年六月二九日)、神奈川県個人情報保護条例(一九九〇年三月三〇日)など自治体のすすんだ条例づくりが取り組まれた。

二〇〇二年四月一日現在では、個人情報保護条例を制定した自治体は二一九六団体に増加した(総務省調べ)。

## (2) 八八年法の内容と運用

八八年法は、一九八五年四月二八日に内閣提出法案として第一一二国会に提出され、この国会では継続審査となり、翌第一一三回臨時国会の衆議院本会議で十一月一日に、参議院本会議で二月九日に、賛成多数で可決された。いずれも自民党・公明党・民社党の賛成による。なお両院において付帯決議が出された(両院とも同文)。

この法案に対しては、日弁連、総評・自治労などからも修正要求が出され、社会党・共産党が異論を提出して、国会で大いに議論となった。その主な反対・疑問点は「個人の権利利益の保護よりも行政運営を優先するものではないか」「民間部門の保有する個人情報に対しても法的保護措置を講ずべきではないか」「OECD理事会勧告の八原則における収集制限の原則がもりこまれていないのか」「事前通知、公示及び開示の各段階で適用除外が多すぎるのではないか」「五

年以内に必要な見直しを行う旨の規定をもうけるべき」などの諸点にあった。<sup>20</sup>

八八年法は「第一章 総則」として、第一条で「目的」、第二条で「定義」を扱う。法の目的は「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護すること」におかれた。のちに個人情報保護にあたって、前に憲法学説として紹介した「自己情報コントロール権」を法の文言としていれるか否かが問題になったが、この八五年の時点では、なおこの権利用語が十分な「市民権」を獲得するまでにはいたっていないと考えられた。対象となる個人情報も法の名称が示しているように、「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報」に限定されていた。総務庁の解説書では「手作業処理の個人情報」については「個人の権利利益が侵害されるおそれ全くないわけではない」が「大量に集中・結合されたり、転々流通する可能性が小さく、新たに法律制度を設け対応する必要のある状況にはないと考える。」として、いわゆるマニュアル個人情報対象とはしなかつた理由を説明している。<sup>21</sup>

「個人に関する情報」の「定義」についての総務省の解説書では「個人の精神、身体、財産、社会的地位、身分等に関して、事実、判断、評価を表すすべての情報をいう」と説明している。<sup>22</sup> さらに、解説書では、「個人に関する情報の具体例」を「参考」としてあげているので、紹介しておきたい。

- 「○ 内心の秘密・思想、宗教、信条、趣味
- 心身の状況・体力、健康状態、身体的特徴、病歴
- 生活、家庭、身分関係・氏名、住所、戸籍、家族関係
- 経歴、社会的活動・学歴、犯罪歴、職業、資格、所属団体
- 財産、金融関係・財産額、所得、金融取引関係」

個人情報の保有については「法律の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、できるだけその目的を特定しなければならない」（第四条一項）とするに留まる。そして、「ファイル記録項目」および「ファイル記録範囲」は、

この特定された目的を達成するため必要な限度を超えないものでなければならず、とする（二項）。第五条一項では「個人情報の漏えい、滅失、き損の防止」等に務める『安全確保』原則、第二項では「処理情報が過去又は現在の事実と合致するように務め」る『正確性の確保』原則が規定されている。

第六条は「個人情報ファイルの保有等に関する事前通知」、第七条は「個人情報ファイル簿の作成、閲覧」、第八条は「個人情報ファイルの公示」を定める。

第九条が「目的外利用」および「外部提供」の制限に関する規定である。原則は「ファイル保有目的以外の目的のために利用し、又は提供してはならない」。

例外として、四項目につき、「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」場合はみとめられないとの限定つきで「目的外利用」および「外部提供」を認める。「本人の同意があるとき」の第一号はともかく、二号の「利用することについて相当な理由があるとき」がはたして十分な制約を課すことになるかが大きな問題点だろう。

第一三条に、開示請求権が規定されている。説明書では本条にいう「請求することができる」の文言は「何人も、原則として自己に関する処理情報の開示を請求する権利があることを規定したもの」と説明している。ただし、この開示請求権が「自己情報コントロール権に基づくものとして規定したものではない」と解説書は述べている。この開示請求権の例外として「学校における成績の評価又は入学者の選抜に関する事項」「病院、診療所又は助産所における診療に関する事項」「刑事事件に係る裁判若しくは検察官、検察事務官若しくは司法警察職員が行う処分又は刑の執行に関する事項」を記録する個人情報ファイルは開示を請求することができない。

開示又は不開示の決定は、請求を受理した日から起算して三〇日以内にしなければならない。ただし、「事務処理上の困難その正当な理由」がある場合には「遅滞なくこれをすれば足りる」とされた。

そのさい、不開示の決定がなされた場合における救済手段が問題となるが、八八年法には第二〇条に「苦情の適切かつ



迅速な処理に努めるものとする」規定があるだけで、法律そのものには救済手段の規定はなく、不開示決定に不服があるときは行政不服審査法に基づく不服申立て、さらに行政事件訴訟法に基づく訴訟の提起によらざるをえない。解説書では「それぞれその手続きを定めた一般法があるので」それを利用すればいいという説明で、開示を求める個人からみれば、ずいぶんとそっけない姿勢である。

個人情報の訂正については第一七条が定める。「訂正等の申出があったときは・・・必要な範囲内において遅滞なく調査を行い、・・・書面で通知する。」にとどまり請求権としては扱われていない。その理由として、解説書は(一)行政機関の正確性確保の努力義務によって訂正等が十分実行される、(二)既存の争訟制度による救済との重複を排除する必要がある、ことを理由とする。訂正の通知は行政処分ではないとされるので、行政不服審査法に基づく不服申立て、さらに行政事件訴訟法に基づく訴訟の提起は行うことができない。ここでは、「特定人の具体的な法律上の権利利益が侵害された場合」に限り訴訟を提起して、個人情報の誤りを是正すればいい、との立場にたっていて、個人にとっては厳しく、行政の安定性を優先するものとの批判があたっていると考えられる。

以上のように、八八年法は「この法律は、わが国において、この種の個人情報保護に関する仕組みを体系的、一般的に定めた最初の法律である。その意味で、この法律の成立は画期的なことといつてよい。OECD理事会の勧告にもこれに応えられるわけであるし、わが国は諸外国に対しても大きな顔ができる。」(林修三元法制局長官の前掲書「推薦のことば」から)と、政府側としては自画自賛したにもかかわらず、社会、法学界からはさほどの評価をうけなかった。「その不十分さは否めない」(佐藤幸治)、「不十分な点が少なくない」(芦部信喜)、と評されざるをえなかった。

八八年法の施行状況については、総務庁が発表した「平成七年」および「平成十二年」「平成十三年」の「行政機関個人情報保護法施行状況調査結果報告書」によると、開示請求数は、一九九〇年度は二三八件、九一年度は四六二件、九二年度は四八九件、九三年度は四四二件、九四年度は四五七件、九五年度は六〇七件、九六年度は六六〇件、九七年度は六

九四件、九八年度は七五二件、九九年度は八〇二件、二〇〇〇年度は八六四件、〇一年度は八二九件である。

ちなみに、開示請求等の状況（二〇〇一年度）をみると、開示請求があった個人情報ファイルは、法務省の「日本人出帰国記録マスターファイル」で、開示請求件数が五〇六件、うち開示件数（全部開示）が五〇六件、訂正等申出件数は〇件。

法務省の「外国人出入国記録マスターファイル」で開示請求件数が三二二件、うち開示件数（全部開示）が三二二件、訂正等申出件数は〇件。法務省の「司法試験第二次試験ファイル」で開示請求件数が九件、うち開示件数（全部開示）が七件、訂正等申出件数は〇件。国税庁の「源泉徴収義務者ファイル」で開示請求件数が一件、うち開示件数（全部開示）が一件、訂正等申出件数は〇件。国税庁の「税理士名簿情報ファイル」で開示請求件数が一件、うち開示件数（全部開示）が〇件、訂正等申出件数は〇件。

合計で開示請求件数が八二九件、うち開示件数（全部開示）が八二六件、訂正等申出件数は〇件となっている。

九五年度の調査結果報告書をもても、開示申請の圧倒的多数は、法務省の法務省の「日本人出帰国記録マスターファイル」及び「外国人出入国記録マスターファイル」である。二〇〇一年度の調査結果報告書でもほぼ同様の傾向を示している。開示申請の圧倒的多数は、法務省の「日本人出帰国記録マスターファイル」及び「外国人出入国記録マスターファイル」であり、全体の請求件数八二九件のうち八一八件（九八・七％）を占める。このような八八年法の開示請求および開示の運用状況は、個人の権利としての情報開示という点からみてきわめて不十分なものだったといわざるをえないだろう。

次に国の行政機関が保有する個人情報ファイルの目的外利用、外部提供の運用状況について、「平成十三年行政機関個人情報保護法施行状況調査結果報告書」をみてみる。

法九条一項にもとづく「保有機関の内部」での利用とされたものを以下の表に示す。

行政機関名	個人情報ファイルの名称	利用提供先
総務省	恩給等受給者データベース	市町村、四谷税務署
厚生労働省	援護年金個人データファイル	国民生活金融公庫、沖縄振興、開発金融公庫
	援護年金支払データファイル	国民生活金融公庫、沖縄振興、開発金融公庫
	雇用保険支給台帳	会計検査院
社会保険庁	健保厚年現存被保険者ファイル	ドイツ保険者、イギリス連絡機関
	健保厚年喪失被保険者ファイル	ドイツ保険者
	健保厚年任継第四種被保険者ファイル	ドイツ保険者、イギリス連絡機関
	船保厚年被保険者ファイル	ドイツ保険者、イギリス連絡機関
	国年被保険者ファイル	ドイツ保険者
	年金受給権者ファイル	ドイツ保険者、イギリス連絡機関
	基礎年金番号管理ファイル	ドイツ保険者、イギリス連絡機関
特許庁	工業所有権審判業務用ファイル	日本特許情報機構
	工業所有権出願業務用ファイル	日本特許情報機構
	工業所有権登録ファイル	日本特許情報機構
	測量業者登録情報ファイル	不特定多数への閲覧
国土交通省	自動車登録ファイル	登録事項等証明書の申請者、 自動車検査登録協力会

次に、法九条二項にもとづく「保有以外の目的」での個人情報提供とされたものを以下の表に示す。九条二項では、本人の同意があるとき（第一号）、内部利用（第二号）、行政機関等への提供（第三号）で「相当な理由のあるとき」、統計、学術研究目的等（第四号）で「明らかに・・・本人の利益になるとき等」の場合に、例外的に目的外利用が認められている。この表の中で「利用・提供先等」欄（ ）内の「1号」は法第九条第二項第一号（本人の同意等）、「2号」は同項第2号（内部利用）、「3号」は同項第三号（行政機関等への提供）、「4号」は同項第四号（統計、学術研究目的等）を示している。

行政機関名 個人情報ファイルの名称

利用・提供先

警察庁

運転者管理ファイル

法務省（3号）、アメリカニューハンプシャー州（4号）

総務省

恩給等受給者データベース

郵政事業庁、厚生労働省、国民生活金融公庫、沖縄振興開発

金融公庫（以上3号）、平和祈事業基金（4号）

法務省

後見登記等に関する法律第4条の後見登記等ファイル

市町村（3号）

日本人出帰国記録マスターファイル

外務省（3号）

外務省

旅券管理マスターファイル

外務大臣官房領事移住部邦人保護課、同邦人特別対策室（以

上2号）、法務省入国管理局（3号）

主要国際機関の日本人職員名簿ファイル

外務本省における国際機関担当局課及び在外公館（2号）、

国際機関の邦人職員人事に携わる行政機関及び駐日国際機関

国際機関の邦人職員の増強及びその広報に係わる行政機関

	機関等（以上3号、4号）
国税庁	
納税地等必須情報ファイル	地方公共団体（3号）
納税地等従属情報ファイル	地方公共団体（3号）
名寄せ済資料ファイル	地方公共団体（3号）
課税事績加算税情報ファイル	地方公共団体（3号）
納税地等個別情報ファイル	地方公共団体（3号）
課税事績情報ファイル	地方公共団体（3号）
源泉徴収義務者ファイル	人事院（3号）
文部科学省	
入学試験ファイル（国立大学）	学内（2号）
学籍管理ファイル（国立大学）	学内（2号）
教務ファイル（国立大学）	学内（2号）
授業料ファイル（国立大学）	学内（2号）
患者登録ファイル（国立大学）	学内（2号）
厚生労働省	
厚生労働科学研究成果データベース	インターネットにより提供（1号）
労働者災害補償保険年金受給権者ファイル	労働福祉事業団（3号）、財団法人労災ケアセンター、財団法人労災年金福祉協会（以上4号）
雇用保険支給台帳	社会保険庁（3号）
高年齢雇用継続給付台帳	社会保険庁（3号）
援護年金個人データファイル	国民生活金融公庫（1号）、沖縄振興開発金融公庫（1号）

援護年金受給者データファイル  
援護年金支払データファイル  
健保厚年現存被保険者ファイル  
健保厚年喪失被保険者ファイル  
船保厚年被保険者ファイル  
国年被保険者ファイル  
年金受給権者ファイル

国民生活金融公庫（1号）、沖縄振興開発金融公庫（1号）  
国民生活金融公庫（1号）、沖縄振興開発金融公庫（1号）  
財団法人社会保険健康事業財団（4号）

年金資金運用基金（3号）、厚生年金基金連合会（4号）  
年金資金運用基金（3号）、財団法人船員保険会（4号）  
年金資金運用基金（3号）、国民年金基金連合会（4号）  
年金資金運用基金、社会福祉・医療事業団（以上3号）、厚生年金基金連合会、国民生活金融公庫、沖縄振興開発金融公庫（以上4号）

国家公務員共済組合連合会、地方公務員共済組合連合会、日本私立学校振興・共済事業団、農林漁業団体職員共済組合（以上4号）

雇用情報ファイル

介護保険情報ファイル

地方公務員共済組合連合会（3号）

国土交通省 二輪自動車検査ファイル

財団法人自動車検査登録協力会（4号）

建設コンサルタント登録情報ファイル

不特定多数への閲覧（4号）

地質調査業者登録情報ファイル

不特定多数への閲覧（4号）

補償コンサルタント登録情報ファイル

不特定多数への閲覧（4号）

この目的外利用及び外部提供の運用状況についてみると、4号にいう「本人以外の者に提供することが明らかに処理情

報の本人の利益になるとき」と認定されたい情報ファイルが「不特定多数への閲覧」とされていること、行政機関外の財団法人、金融公庫、共済組合等に提供されていること、「雇用情報ファイル」のようにその中にどのような個人情報が保有されているのか、ファイルの名称からは具体的に定かでないものがあること、などが問題点として指摘できるように思う。

総じて、八八年法の規定およびその運用は、本格的な個人情報保護制度とはみなされなかった。と評していいであろう。

(3) 改正住民基本台帳法Ⅱ住民基本台帳ネットワークの内容と運用

一九九九年五月一四日に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(法律第四二号)、いわゆる情報公開法が制定され、「情報二法」のもう一つの法としての個人情報保護法の制定が急がれることになった。

さらに住民基本台帳法改正(一九九九年八月二二日)による住民基本台帳ネットワークシステムの導入は、個人情報保護法の必要性にさらに拍車をかけることになった。「プライバシーの侵害にならないか」「個人情報の漏えいの危険性はなのか」という指摘は、住民基本台帳法に「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所用の措置を講ずるものとする」(附則一条第二項)として規定され、政府は個人情報保護法の制定を「公約」とすることを余儀なくされた。

住基ネットを導入した改正住民基本台帳法の内容は個人情報保護に深く関わっている。法は、「第四章 本人確認情報の処理及び利用等」を新しくおこして、追加の形式で規定した。住民には、住民票コード(三〇条の二)がそれぞれ割り当てられる。市町村が保有する住民の本人確認情報は、まず 都道府県へ通知され(三〇条の五)、都道府県を通じて、法の別表一、二、三、四に規定された事務に関して国の機関等へ本人情報が提供される(三〇条の七)しくみである。本人確認情報流通の「扇の要」の役割を果たす指定情報処理機関(三〇条の一〇)として、総務大臣の指定により地方自治

情報センターが担当することになった。

三〇条の二九では「本人確認情報の安全確保」原則が規定された。「本人確認情報の電子計算機処理等を行うに当たっては、当該都道府県知事又は指定情報処理機関は、当該本人確認情報の漏えい、滅失及びき損の防止その他の当該本人確認情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」ことが定められ、三〇条の三一第一項では「本人確認情報の電子計算機処理等に従事する市町村又は都道府県の職員等の秘密保持義務」。第二項で「本人確認情報の電子計算機処理等の委託を受けた者が受託した業務を行う場合について準用する。」と定めている。秘密保持義務違反の場合、地方自治体の職員および受託業者の両方に対して、罰則が定められた(四〇条)。

本人確認情報については、利用及び提供の制限(三〇条の三〇)が規定され、

「第三十条の七第三項から第六項まで、第三十条の八第一項若しくは第二項又は第三十七条第二項の規定により保存期間に係る本人確認情報を利用し、又は提供する場合を除き、」本人確認情報を利用、提供してはならない。例外となっているのは「第三十条の七第三項から第六項まで、第三十条の八第一項若しくは第二項」(1) 国の機関又は法人からの請求による別表第一に列挙された事務の処理(第三〇条の七第三項)、(2) 同じ県内の市町村の執行機関から請求された別表第二に列挙された事務の処理(第三〇条の七第四項)、(3) 他の都道府県の執行機関から請求された別表第三に列挙された事務の処理(第三〇条の七第五項)、(4) 当該他の都道府県の都道府県知事を経て当該他の都道府県の区域内の市町村の執行機関から請求された別表第四に列挙された事務の処理、条例で定めるものから条例で定める事務の処理、住民基本台帳に関する事務の処理等(第三〇条の七第六項)、(5) 都道府県知事が、別表第五に掲げる事務を遂行するとき、条例で定める事務を遂行するとき、本人確認情報の利用につき当該本人確認情報に係る本人が同意した事務を遂行するとき、統計資料の作成を行うとき(三〇条の八)である。

住民は、自己の本人確認情報の開示(第三〇条の三七)を請求することができる。さらに、本人確認情報の訂正につい



ては「その内容の全部又は一部の訂正、追加又は削除の申出があつたときは、遅滞なく調査を行い、その結果を当該申出をした者に対し、書面で通知するものとする」(第三〇条の四〇)としている。開示については、「権利」だが、訂正については、通知にとどめ、訂正を権利としては認めていないしくみは八八年法とおなじ構造である。

したがって、この開示および訂正について住民本人から苦情があつた場合の救済方法は、「第三十条の四十一」の「苦情処理」によらざるをえない。八八年法とやや異なるのは、都道府県に本人確認情報保護審議会が設置されることになつた点である。しかし、この本人確認情報保護審議会は、情報公開条例等に基づく審議会とはことなり、住民からの不服申し立てを審議・諮問する機関としてではなく、その権限は「この法律の規定によりその権限に属させられた事項を調査審議するほか、都道府県知事の諮問に応じ、当該都道府県における第三十条の五第一項の規定による通知に係る本人確認情報の保護に関する事項を調査審議し、及びこれらの事項に関して都道府県知事に建議することができる。」と規定されているにすぎない。ちなみに、第三〇条の五第一項の規定による通知に係る事項とは、市町村長が本人確認情報について都道府県知事に対して行う通知である。このように、この本人確認情報保護審議会は、本格的不服申し立て機関としては法律上位置づけられていない。

本稿は住民基本台帳ネットワークの諸問題について全体的に検討する論考ではないので、その課題は他日を期したいが、個人情報保護の観点からしても、いくつかの問題点を指摘しておきたい。

第一に、住基ネットへの参加に対する住民本人の同意が得られていない(周知のように横浜市では同意するかいなかを住民に問い合わせている)。「安全保護原則」が規定されているとはいえ、漏洩・滅失の危険性が指摘されている以上、本人の同意手続きについて、法律上もつと慎重な配慮があつてしかるべきではないだろうか。

第二に、住民の法的な権利としては本人確認情報の開示しか認められていず、訂正についての権利が認められていないことは、大きな問題点である。さらに重大な問題が生じた場合など、住民個人に自分に関する情報について利用停止の権

利用を規定してもよく、この利用停止権は市町村などの基礎的自治体、さらに都道府県に認めてもいいのではないだろうか。自己情報コントロール権を支持する立場からいえば当然のことといえるが現在の法律には規定がない。

第三に、権利が侵害された場合の不服申し立てなどの行政救済制度が不十分である。都道府県に設置された審議会の権限は限定されている。総務省に住民基本台帳ネットワークの問題点を提起した長野県本人確認情報保護審議会の活動は報道されたが、鹿児島県の場合、設置されたものの、住民基本台帳ネットワークの指摘されているような問題点を議論した形跡はない。

その後、このいわゆる住基ネットは二〇〇二年八月五日に第一次稼働、二〇〇三年八月二五日に第二次稼働している。今後の運用を批判的に監視していく必要がある。

### 三 個人情報保護に関する法律

#### (1) 制定にいたる過程

国として、八八年法の不十分な点を克服して、本格的な個人情報保護法の制定にいたる取り組みは、ようやく九〇年代末になって軌道に乗りはじめる。

政府内の高度情報通信社会本部に「個人情報保護検討部会」が九九年七月に設置され、九九年一月に「我が国における個人情報保護システムのあり方について（中間報告）」を発表した。

この中間報告では、欧州と同じような基本法方式（すべての分野に共通する原則を定める）とし、そのうえで必要な個別法の制定の必要性を指摘した。報道には、基本原則の適用そのものを除外する可能性もあるとしていた。

この「個人情報保護検討部会」の提言をうけて、高度情報通信社会本部は、基本的な法制の確立に向けて具体的・専門

的な検討を行うために、「個人情報保護検討部会専門委員会」が設置され、二〇〇〇年一月一日、個人情報保護検討部会専門委員会は「個人情報保護基本法制に関する大綱」をとりまとめた。しかし、この大綱の作成で、主導権を官僚がにぎるようになり、報道規制の意向が強く出てくるようになった。

二〇〇一年三月二十七日、閣議決定された個人情報保護法案が国会に上程された。個人情報保護法案の内容の特徴は、この法が、国、地方自治体、民間団体における個人情報の保護について包括的に規制を加える「基本法」として考案されたことにある。

まず五つの基本原則が定められ、この基本原則そのものの違反には罰則は科せられないが、国、地方自治体、民間団体すべてが遵守すべき原則とされた。五つの基本原則とは、(1) 目的外利用の制限、(2) 適正な取得、(3) 正確性の確保、(4) 安全性の確保、(5) 透明性の確保、であった。

国および地方公共団体には、個人情報の保護に関する責務が規定されたが、それぞれ法律、条例によって、個別に規定することが必要となる。国の場合は、後に紹介する八八年法の全面改正として「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」が制定されることになるのだが、この個人保護法案の提出時点では国会で提出されてはいない。

法案では、民間の個人情報取扱事業者を対象として、その義務（利用目的による制限、適正な取得、取得に際しての利用目的の通知等、データ内容の正確性の確保、安全管理措置、従業者の監督、委託先の監督、第三者提供の制限、保有個人データに関する事項の公表等、開示、訂正等、利用停止等、理由の説明、開示等の求めに応じる手続等）を定めた。民間の個人情報保護取扱事業者に対して、主務大臣には助言、勧告および命令する権限が付与された。

この法案に対しては、野党、日弁連などの法律家団体、民間団体から鋭い批判がだされたが、とくに批判は、報道機関、著述業にある個人などからの批判だった。批判する側からは、同時に国会に提出あるいは与党内で検討されていた「人権擁護法案」、「青少年有害社会環境対策基本法案」とあわせて、「メディア規制三法案」と呼ばれて、表現の自由を侵害す

るおそれのある危険性が指摘された。

これらの「メディア規制三法案」がでてきた政治的な背景を考察してみると、本来の個人情報保護の制度の確立という課題からはずれて、報道、言論批判の要素がなかったとはいえない。メディア規制に関する政界の動きを簡単にみれば、九三年一〇月にテレビ朝日椿報道局長発言事件がおきたことがきっかけといわれるが、九八年七月の参議院選挙における自民党の敗北は、与党内に報道に対する規制強化の機運をうむことになった。九八年一〇月、自民党は党内に報道モニター制度をつくり、翌年三月には、「報道と人権等のあり方に関する検討会」を設置し、八月一日に報告書を発表した。

その報告書には「わが国は法治国家であり、これまで述べてきたような自主的規制の実効性が上がらないのであれば、立法府の責任において『法』にその解決を求めることも大きな選択肢である。そのため、法的根拠のある中立公正な第三者機関の設置も検討すべきである。また、今後の状況を見守りつつ、EU諸国に見られるような、裁判所の明確な法的根拠となる総括的な『プライバシー保護法』あるいは『人権保護法』的な法的整備を推進する必要がある。」と書かれていた。個人情報保護法案の起草の中心となった総務省の官僚もまたそういう意思のあることを否定しはしなかった。

「個人情報保護法とメディア規制」については、別の論考を必要とする大きな検討課題であるが、簡単に問題点だけは指摘しておきたい。

第一に、報道機関は個人情報取扱事業者の義務等の「適用除外」とされているが、基本原則は適用される。基本原則が適用されるとメディアによる取材・報道はどういう影響をうけることになるだろうか。「適正な取得」及び「透明性の原則」を厳格に適用すれば、本人の関与や適正な方法だったかいないかが問題とされ、取材するさいの影響がでてくる危険性はないのか。とくに政治家や問題を起こした疑惑の人物などの取材などに報道、記事に対して名誉毀損にあたるとしてメディアが訴えられた場合、この法案の基本原則が違法性の基準になることで、メディアが不利な状況になることはないか。会社内から個人情報をふくむ「内部告発」がなされ、報道された場合、告発者が属する会社等が個人情報取扱事業者であ

る以上、個人情報義務取扱事業者の義務違反にあたるとして違法とされることはないか。違法であるとされるならば「内部告発」は違法行為を覚悟しなくてはできなくなることはないのか、等の疑問である。

個人情報義務取扱事業者に対しては主務大臣による一定の規制がなされるが、それが公権力によるメディア規制にあたる危険性があることも指摘された。そのさい表現の自由などに対する配慮義務が課せられていた（法案第四〇条）が、そのような「配慮義務」が規定されること自体、メディア規制の危険性を示唆するのではないかと指摘された。

個人の著述業の場合は、「適用除外」に入っていないので、言論・表現活動が規制をうけるおそれがあることも著名な作家である城山三郎氏などによって繰り返し指摘された。

「メディア規制」に関連していえば、外国の例では、報道、表現活動に対しては、最初から全面的に適用除外している例があり、そのような配慮が必要だった。

個人情報義務取扱事業者の義務の除外は、「大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者」が「学術研究の用に供する目的」で、「宗教団体」が「宗教活動（これに付随する活動を含む）」の用に供する目的」で、「政治団体」が「政治活動（これに付随する活動を含む）」の用に供する目的」で個人情報を取扱うさいにも適用される。法案の審議ではさほど問題として取り上げられなかったけれども、本来的について、憲法上、学問研究の自由、宗教活動の自由、政治活動の自由が保障されなくてはならない団体に対して、個人情報保護という目的であれ、公的規制を加えることが果たして適切か、の議論があつてしかるべきだった。

一方、「基本法」たる個人情報保護法案に対して、「特別法」にあたる国の行政機関の保有する個人情報保護法については、八八年法の抜本的な改正が必要とされてきたが、二〇〇一年一月二六日に行政機関等個人情報保護法制研究会は報告書「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について―電子政府の個人情報保護」を公表し、それに基づいて、翌年三月に「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」が国会に上程された。この法案では、当

初、罰則が規定されていなかったことから、「民にきびしく、官の甘い」との批判をうけることになった。

個人情報保護法案は、一旦、廃案になった後、政府・与党は、①「利用目的による制限」「適正な取得」「正確性の確保」「安全性の確保」「透明性の確保」の「基本原則」を削除する、②「報道」についての定義を定める、③個人の著述も適用除外にする、④「報道」への個人情報の提供行為に対しては主務大臣が権限を行使しないなどの修正を加え、国会に再提出した。また「行政機関の保有する個人情報保護法」には罰則が加えられた。

そして、提出から二年弱、ようやく二〇〇三年五月二三日、「個人情報保護法」「行政機関の保有する個人情報保護法」が成立した。

## (2) 個人情報保護法

個人情報保護法は個人情報保護に関する「基本法」として位置付けられる。

法は第一条で「この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、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。」とした。

法案段階で問題となった基本原則については削除され、第三条で「基本理念」として「個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。」と規定することになった。ただし、民間等の「個人情報取扱事業者」については第一七条に「適正な取得」原則が定められることになった。

国および地方公共団体は「個人情報取扱事業者」から除外された。したがって、第四章に規定された「個人情報取扱事

業者の義務等」は課せられない。第四条では「国の責務」が、第五条で「地方公共団体の責務」が規定され、それぞれ「個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。」とされ、国および地方公共団体は別個に個人情報保護のしくみをつくることが要請された。この規定を受け、国は「行政機関の保有する個人情報保護法」を制定した。地方自治体は、この法を受けて、個人情報保護条例の制定に取組むことが課題とされたのである。

さて、法案のさい、「メディア規制にあたる」と問題になった部分では、第五〇条の「適用除外」で「一 放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。）」が「報道の用に供する目的」で、「二 著述を業として行う者」が「著述の用に供する目的」で、個人情報を取扱うさいには「個人情報取扱事業者」に課せられる義務が適用除外されることになった。しかし、「報道機関」「著述を業として行う者」以外の市民・団体などの表現活動、たとえばインターネットのメール・マガジンなどによる情報発信などにおいて個人情報を活用するときは、場合によっては、主務大臣による規制の対象になる危険性がなお残されている。

さらに、もっと大きな問題点は、(イ)「表現の自由への配慮」として個人情報取扱業者の義務が適用除外となる「報道」に関連して、その定義をはじめて条文化させたことだろう。法は「前項第一号に規定する「報道」とは、不特定かつ多数の者に対して客観的事実を事実として知らせること（これに基づいて意見又は見解を述べることを含む。）をいう。」と定義したが、このような「官製」の報道の定義が、何が報道にあたるかあたらなないか、個人情報取扱事業者として義務（罰則をふくむ）が課せられるかどうかの判断基準になるとすれば、問題になる。さらに、報道機関等には「個人データの安全管理のために必要かつ適切な措置、個人情報の取扱いに関する苦情の処理その他の個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な措置を自ら講じ、かつ、当該措置の内容を公表するよう努めなければならない。」という「努力義務」が課せられることになったことも規制への一步となる危険があることは指摘しておかねばならない。

また、個人情報保護について、特別な専門的、具体的、個別的な考慮を要する領域として医療、金融信用などの領域があり、この領域には個別の法制が必要だと思われる。

(3) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律

行政機関個人情報保護法は、第二条にいう国の「行政機関」に適用される特別法として制定された。ここでは八八年法との簡単な比較を試みてみたい。

第一条(目的)、第二条(定義)のところでは、八八年法の目的が「電子計算機処理に係る個人情報の取扱いに関する基本事項を定めること」に限定されていて、「個人情報ファイル」とは「電子計算機処理を行うため・・・記録されたもの」という定義になっていた。これに対して〇三年法では「行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定める」に目的が変更された。それは、第二条第一項第四号で、「個人情報ファイル」を「前号に掲げるもののほか、一定の事務の目的を達成するために氏名、生年月日、その他の記述等により特定の保有個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成したものにまで拡大したことからくる変更である。八四年の春日市条例で規定されていたことがようやく国の段階でも実現した。

「個人情報ファイルの保有」と題されていた見出しは「個人情報の保有の制限等(第三条)」と変更され、これまで八八年法にもあった利用目的の特定と限界に加えて、とくに第三項で「利用目的の変更は、変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲を超えて行つてはならない」ことが規定された。さらに第四条で「本人に対し、その利用目的を明示しなくてはならない」と利用目的の明示が加えられた。ただし、その明示の例外が四項目ある。今後、検討すべき課題としては、個人情報の収集・保有の限界をどう画するのか、とくにセンシティブ情報(思想、宗教、政党所属などの情報)は保有を禁ずる明文規定にしたほうがいいのかは問題になるだろう。



八八年法では第五条の「個人情報の安全確保等」とされていた条文は、これまで第二項に規定されていた「正確性の確保」が第五条で独立し、第一項が第六条「安全確保の措置」となった。第七条に「従事者の義務」は八八年法では第一条にあつたものである。「その業務に関して知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない。」ことが明記された。

第八条は、原則として「利用目的以外の目的のための利用・提供の禁止」を定めたが、八八年法と同様に、目的外利用が認められる例外的場合として、①本人の同意があるとき、②法令の定める事務に必要な限りでの行政機関内における内部利用について相当な理由があるとき、③他の行政機関等への提供について相当な理由のあるとき、④統計の作成・学術研究の目的ほかについて特別の理由があるとき、を列挙している。

第九条の「保有個人情報の提供を受ける者に対する措置要求」では、八八年法第一〇条第二項にあつた措置要求が提供先の行政機関の「事務又は業務の遂行を不当に阻害することのないように留意する」とした規定が削除されている。提供先の行政機関の事務処理が極めて煩雑になり、事務が遅延するなどを防止するためとされていたが、本来、目的外利用が例外な場合にのみ認められるという趣旨のところへ、「相当の理由」があつて提供される行政機関の便宜を優先するというのはやや趣旨が異なるから削除されたのであろう。機関内部間での利用・提供、目的外利用、外部提供のさいの「相当な理由があるとき」という限定がどれだけ厳格な歯止めになりうるか、今後、運用の実態に合わせて、検討していかなくてはならない。

「個人情報ファイルの保有等に関する事前通知」（一〇条）はほぼ同じであり、「個人情報ファイル簿の作成及び閲覧」（八八年法第七条）は「作成及び公表」（〇三年法二一条）に変わり、個人情報ファイル簿に掲載しないことができる場合が七条三項で列挙されていたが、新法では総務大臣に事前通知の必要のない事項はそのまま掲載しないでもいいことになっている。「個人情報の収集方法」「経常的な提供先」については「事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある」と

き」は掲載しないでもいいのは旧法と同じである。

八八年法との比較でおそらくもつとも大きな改定の部分は、第四章の「開示、訂正及び利用停止」の部分であろう。第一節が「開示」、第二節が「訂正」、第三節が「利用停止」である。そして第四節に「不服申立て」の節が新設された。

八八年法においても、開示請求権は認められていたが、それに関する規定は二三条から一六条までのわずか四か条にとどまっていた。これに対して、〇三年法は、第二二条で「何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求することができる。」として開示請求を法的権利として認め、第一四条で、その権利に対応して、国の行政機関に保有個人情報の開示義務を課している。開示が原則であり、その例外として七項目の不開示にできる情報を列挙している。ただし不開示とされる開示請求者以外の個人に関する情報については三つの場合に限って、例外的に開示する個人情報があるとされた。外交・公安・警察・防衛情報は開示情報からは除外されているが、この領域については人権と「公共の安全確保」の利益の要請とがもつとも抵触しかねない領域である。

〇三年法はさらに「部分開示」(二五条)、「裁量的開示」(二六条)、「保有個人情報の存否に関する情報」(二七条)、開示請求に対する措置(一八条)、開示決定等の期限およびその特例(一九条及び二〇条)、事案の移送(二一条)等の規定をおいた。これらの規定は「情報公開法」の第六条以下の規定と同種の規定になっている。そのうち「保有個人情報の存否に関する情報」について簡単にふれると、「情報公開法」第八条に規定された「行政文書の存否に関する情報」については、行政側がこれを濫用する危険性も指摘されていた。行政文書があるかないかについて明らかにしないのだから、開示請求者にとってはまったくわからないままになってしまう。そこで、この規定がかわれるのは、入学試験の問題(ある特定の分野に関して試験問題の文書についての開示請求があった場合に、「存在するけれども、開示しない」とする決定がだされると、問題の内容がわかってしまう)などのごく限定された場合に限り適用されることが解説されていた。<sup>31</sup>

個人情報法の場合は、開示請求者は基本的に自分本人に関する情報を請求するわけで、この「個人情報の存否に関する情報」が適用されるケースは、情報公開法のケースよりさらに希少であろう。したがって、行政機関が安易にこの規定を使わないように監視する必要があるだろう。

第二節の「保有個人情報の訂正」（第二七条以下）、第三節の「保有個人情報の利用停止」（第三六条以下）は、八八年法と異なつて、「当該保有個人情報の訂正を請求することができる。」あるいは「当該各号に定める措置を請求することができる。」と規定され、法的権利として認められた点に特徴がある。当該各号に定める措置とは「保有個人情報の利用の停止又は消去」（二六条一項一号）、「提供の禁止」（二七号）である。ただどのような個人情報リストがあるか、市民にはわかりにくい。せつかく、開示・訂正、利用停止に対する権利を認めても、十分に機能しない可能性もある。

第四節第四二条以下に「不服申し立て」の節が新設され、開示決定等、訂正決定、利用停止決定等について不服申立てがあった場合、「情報公開・個人情報保護審査会」に行政機関は諮問しなくてはならない。八八年法では「苦情処理」とどまっていたのに比べて、情報公開法と同じ内容で権利救済の手続きが定められたことの意義は大きい。これを受けて、情報公開・個人情報保護審査会設置法により審査会の構成等が定められた。審査会の諮問の内容等、その運用の実態については、総務省のホームページでみることができる。

野党や日弁連などの団体の要請により、罰則が法案に追加された。「行政機関の職員若しくは職員であった者又は第六条第二項の受託業務に従事している者若しくは従事していた者」に対して、個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイルを外部提供したとき、業務上知り得た個人情報を不正な利益を図る目的で外部提供あるいは盗用したとき等について罰則を科することになった。また「偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者」についても過料を科している。

#### 四 鹿児島県内における個人情報保護条例制定の制定状況

ここからは、鹿児島県内に個人情報保護条例等の制定・運用の状況についてみていきたい。そこで、二〇〇三年の個人情報保護法及び行政機関の保有する個人情報保護法以前と以後に分けて、みてみたい。というのは、個人情報保護法案等が提案された二〇〇一年以後は、県下の地方自治体の個人情報保護条例の内容は法案そっくりの条例が多いのが特徴である。例えば鹿児島県個人情報保護条例がそうであり、県下の市町村のうち、まだ個人情報保護条例を制定していなかった市町村は、この県条例をほぼまねて、条例をつくる傾向が強い。県は国の動きをみてから、市町村は県の動きをみてから制定、という自治体の心理的な事情によるだろうが、総括的にいって、鹿児島県内では、福岡県春日市条例のような先進的な条例づくりの事例は見られないといつてよいだろう。法制定後の現在では、この傾向は、強まりこそすれ、減退することはない。もちろん法ができた以上、新しい内容を盛り込むことは難しいという事情もあるが、新しい内容を盛り込んだ条例制定はほとんどみられない。ここには、鹿児島県の地方自治体の「国に依存する体質」の根深さがうかがえる。

##### (1) 〇三年法制定以前

〇三年法制定以前に制定された県内の個人情報保護条例として、もっとも速い時期に制定された条例として「鹿児島市電子計算組織に係る個人情報保護の保護に関する条例」(一九八六年六月二六日制定)がある。ほぼ同じ時期に制定された条例としては「阿久根市電子計算組織に係る個人情報の保護に関する条例」(同年九月三〇日制定)がある。

鹿児島市条例は、(1) 対象となる個人情報、条例の名称にもあるように「電子計算組織により処理する個人情報」に限定されている。(2) 実施機関が電子計算組織に記録する「制限」として、第五条で個人情報の収集につき「適法か

つ公正に収集されたもので、前条に規定する事務を処理するために必要最小限のもの」という限定付けをおこなっているほか、第二項で「実施機関は、思想、信条、宗教、犯罪その他市民の基本的な人権を侵すおそれがあると認められる事項を個人情報として電子計算組織に記録してはならない。」と規定している。

「個人情報の提供」について、鹿児島市条例は、「第六条 実施機関は、次に掲げる場合を除き、電子計算組織に記録されている個人情報を外部に提供してはならない。」として外部提供を原則上禁止し、ただし例外的に「(1)法令(条例を含む。以下同じ。)に定めがある場合、(2)公益上の必要があり、かつ、市民の基本的な人権を侵すおそれがないと認められる場合」に限り、外部提供を認めている。

本人による個人情報開示請求権について、鹿児島市条例は第一条で「自己に関する個人情報について・・・開示を請求することができる。」と認めている。実施機関は、請求があつたときは、当該個人情報を開示しなければならぬが、「(1)法令の定めに基づき、開示することができないとされているもの、(2)その他開示することにより、公益上又は行政の執行上著しい支障を生ずることが明らかであると認められるもの」であるときは、開示の請求を拒むことができる。

さらに、八八年法とことなり、「訂正又は削除」についても権利として認めていることも特徴である。実施機関は、前項の請求があつたときは、その内容を調査し、誤りがあると認めるときは、当該個人情報を速やかに訂正し、又は削除しなければならない。

開示請求が拒否された場合、当該請求者は不服申し立てをすることができるが、その処分の適否については、鹿児島市個人情報保護審議会が諮問を受けて、議論することになる。また外部提供の是非、個人情報の範囲についても審議会でも議論することになっている。

このように鹿児島市条例は、春日市のような先進的内容をもっていたとはいえないが、八八年法よりはすすんだ内容をもっていた。つまり国レベルより、自治体レベルの方が総体的にいつてもすすんでいたということができるだろう。

一九八九年一月時点つまり元号で区切ると、「昭和」の時代には、鹿児島市、阿久根市のほかに、東市来町、薩摩町、祁答院町、串良町で個人情報保護条例がいずれも電子計算組織に記録された個人情報に関して制定されている。

その後、二〇〇二年四月一日までに、鹿屋市、枕崎市、串木野市、名瀬市、加世田市、国分市、西之表市、垂水市、桜島町、三島村、開聞町、笠沙町、大浦町、坊津町、日吉町、樋脇町、入来町、東郷町、鶴田町、薩摩町、上甕村、鹿島村、高尾野町、菱刈町、加治木町、横川町、栗野町、吉松町、牧園町、霧島町、隼人町、有明町、東串良町、内之浦町、高山町、吾平町、大根占町、根占町、田代町、佐多町、中種子町、南種子町、宇検村、瀬戸内町、喜界町、徳之島町、天城町、伊仙町で制定された。

二〇〇一年三月二三日に制定された垂水市条例は、条例の目的に、個人の人権確保の要請を意識した文言を挿入している。「(目的)第一条 この条例は、個人情報の適正な取扱いに関し、必要な事項を定めるとともに、本市が保有する個人情報の開示、訂正等を請求する権利を明らかにすることにより、市民の基本的な人権の擁護と信頼される市政の推進を図ることを目的とする。」

垂水市条例は第七条第四項で「個人情報の収集の方法及び制限」について「実施機関は、思想、信条及び信仰に関する個人情報並びに社会的差別の原因となるおそれのある個人情報については、これを収集してはならない。」とセンシティブ情報の収集禁止(ただし例外規定あり)を明文化している。

また垂水市条例は、「実施機関は、個人情報を収集するときは、本人から収集しなければならない」として個人情報の収集は原則的に本人の同意を必要とするとし(第七条)、本人の同意を必要としない例外的な場合を列挙している。すなわち、以下の各号である。「(1)法令又は条例(以下「法令等」という。)に定めがあるとき。(2)本人の同意があるとき。(3)当該個人情報、出版、報道等により公知性を有しているとき。(4)個人の生命、健康、生活又は財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。(5)第八条第三項の規定により他の実施機関から個人情報の提供を

受けるとき。(6) 前各号に掲げるもののほか、審査会の意見を聴いた上で、本人から収集することにより、個人情報取扱事務の目的の達成に支障が生じ、又はその円滑な実施を困難にするおそれがあることその他本人以外のものから収集することに相当の理由があると実施機関が認めるとき」である。

また垂水市条例は、以下のいずれかに該当する場合においては、目的外利用又は外部提供をすることができるとしている。「(1) 法令等の定めがあるとき。(2) 本人の同意があるとき。(3) 当該個人情報、出版、報道等により公知性を有しているとき。(4) 同一実施機関内で利用する場合又は他の実施機関、国若しくは他の地方公共団体に提供する場合で、事務に必要な限度で使用し、かつ、使用することに相当な理由があると認められるとき。(5) 個人の生命、健康、生活又は財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。(6) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が、審査会の意見を聴いて、公益上の必要その他相当の理由があると認めたととき。」

このように、自治体の独自性を示そうとした事例がないわけではない。

## (2) ○三年法制定後

ここからは○三年法制定以降の条例制定の動向について簡単に説明する。

鹿児島県個人情報保護条例は、県内市町村での条例制定にくらべてやや遅れて、二〇〇二年一〇月一五日に制定された。県条例は、おそらくは国の個人情報保護法案作成の動きを見ながら、条例案の作成をすすめたと思われる。というのは、その構成・文言などは、国の「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」案(修正前のもの)を参考にして作成されたことがうかがえるからである。したがって、厳密に言えば、○三年法制定以前であるが、ここでは○三年法制定以後のくくりに入れた。県条例の目次は、以下のようになっている。

## 第一章 総則(第一条・第二条)

## 第二章 実施機関が取り扱う個人情報の保護

第一節 個人情報の取扱いにおける原則（第三条―第九条）

第二節 個人情報取扱事務の登録等（第一〇条）

第三節 保有個人情報の開示（第一条―第二五条）

第四節 保有個人情報の訂正（第二六条―第三三条）

第五節 保有個人情報の利用停止（第三四条―第三九条）

第六節 適用除外等（第四〇条）

## 第三章 不服申立て等

第一節 苦情処理及び事後救済（第四一条―第四四条）

第二節 鹿児島県個人情報保護審議会（第四五条―第五〇条）

第三節 審議会の調査審議の手続（第五一条―第五八条）

## 第四章 雑則（第五九条―第六二条）

内容的には、特段、鹿児島県独自のものはなく、すでに〇三年法をみてきたので、とりわけて説明する必要はない。ただし、国の〇三年法が、法案審議の最終段階で主に野党等の要請により、罰則を付け加えたのに対して、県条例の場合は、最終的修正の後、法が成立するのを待たずに、条例を制定したため、罰則は「第四七条第六項の規定に（保護審議会委員の守秘義務（著者注）違反して秘密を漏らした者は、一年以下の懲役又は三〇万円以下の罰金に処する。」（第六一条）と「偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者は、五万円以下の過料に処する。」（第六二条）があるだけで、職員および受託されて個人情報を取扱う業者等に対する個人情報の漏洩等に関する罪の罰則は規定



しておらず、後でのべるように今後の改正のさいに課題になるであろう。<sup>32</sup>

その後、指宿市（二〇〇三年八月一日）などでも制定されている。指宿市条例は、県条例を参考にしてつくられており、ほとんど内容的に同じである。県の調べでは六一団体で制定された（二〇〇三年八月現在）。

個人情報保護法制の法的整備にむかって、すでに引用したように個人情報保護法は、第五条で「地方公共団体の責務」として、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」と明記した。そこで、個人情報保護法制定以後、まだ条例を制定していない県内の地方自治体でも条例制定への動きがすすんでいる。

川辺町では、これまで住民等の個人情報については内規によってその保護をはかってきたが、法制定をうけて、条例制定に着手している。まず二〇〇三年一〇月八日に「個人情報保護条例懇話会」がつけられ、二回の協議をへて、町長あてに諮問を行った。その諮問を参考にしつつ、町長が町議会に対して条例案を提案する手続きになっている。

## 五 制度運用の問題点と改革の視点

これまで個人情報保護法および行政機関の保有する個人情報保護法の内容、県内の個人情報保護条例制定の状況をみてきたが、個人情報保護制度のこれからの制定・修正・運用について、若干の留意点を考えてみたい。

### 1 条例の規定上の問題

まず条例上の規定について、次のような検討すべき課題がある。

(1) 「個人情報ファイル」の範囲の拡大にともなう条例の改正の必要性がある。○三年法が電子計算組織の個人情報

にくわえて、マニュアル（手入力された名簿等）情報にも保護（開示もふくめて）の範囲を拡大したので、条例においても、保護の範囲を拡大する必要性がでてきた。とくに法制定以前につくられた県内の条例の場合、圧倒的に、電子計算組織の個人情報に限定されているため、条例の修正によって保護の範囲を拡大する必要がある。

（２）「個人情報の保有の制限等」に関していわゆるセンシティブ情報（思想・宗教・社会的身分・門地などにつき収集した個人情報）をどう扱うか、についてもなお検討課題であると思われる。法制定以前の先行条例には、条例上に文言として取り入れた型のものもけっこう多い。一方、法制定以後は、○三年法が「法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない」と規定したため、条例上には、思想・宗教・社会的身分・門地などにつき収集できない、というような文言を入れない条例（鹿児島県条例ほか）も多くなっている。国の説明では、「センシティブ情報」といつてもその内容がはつきりしないから文言として挿入する必要はないのでは、という見解のようだが、住民にとつては、明文で、この種の個人情報は収集されることはない規定したほうがわかりやすいのは事実であるだろう。文言を一般的に規定すると、事案に応じて柔軟性が可能となるメリットもたしかにあるが、原則的に収集が禁じられる事案について例示的であれ、提示することも重要ではないだろうか。

（３）これまで条例では、八八年法の規定を参考にしたためか、罰則に関しては、個人情報保護審査委員の守秘義務違反だけに罰則を規定した条例が多かった。しかし、○三年法で、「行政機関の職員若しくは職員であった者又は第六条第二項の受託業務に従事している者若しくは従事していた者」に対して、個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイルを外提供したとき、業務上知り得た個人情報を不正な利益を図る目的で外部提供あるいは盗用したとき等について罰則を科している。また「偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者」についても過料を科している。

地方自治体の職員の場合は、地方公務員法の秘密保持義務違反（三四条）一年以下の懲役又は三万円以下の罰金）で、

違法な外部提供等の行為に対処することも可能であろう。しかし、個人情報保護法案の審議過程で問題となったように「民にきびしく、官に甘い」という社会的な評価が広汎に存在するとしたら、職員に対する罰則規定を、守秘義務違反とは別個に条例に規定することも考慮に値すると思われる。とくに、万が一、職員が、思想・宗教・社会的身分等の個人の秘密に属する事項につき不正リストの作成などを行っていた場合（防衛庁の情報公開請求者リストの作成および内部での利用はまさにこのような場合に当たると考えられる。）は、法令遵守義務違反（三三二条）又は信用失墜行為の禁止に違反する（三三三条）として処分することもできるがこの両規定に罰則は科されていないから、このような個人情報の違法な収集についても条例上罰則を科するようにすることも考えられる。

さらに、地方自治体の現状では、自治体が保有する個人情報ファイルの管理を、それを専門とする民間会社に委託していることが多い。また京都府宇治市での住民の個人情報の漏洩事件では委託していた民間会社の社員の犯罪であったことが報道されている。そこで「受託業務に従事している者若しくは従事していた者」についても「罰則」の規定を入れることが必要ではないだろうか。

（４）不服申立て制度をいかに住民にとって利用可能なものにするかも課題である。一方、小さな町村にあっては「個人情報保護審査会」を町村の自前で設置することがむずかしいことも考えられる。鹿児島県町村会では情報公開審査会については、町村会として審議会委員を依頼し、複数の町村の情報公開請求に関する不服申し立てに対応するしくみをとっている。個人情報保護の場合もこのようなしくみの活用も一案であろう。ただ、これはあくまで審議会委員の人選の困難さによるわけで、できるかぎり自前の審査会を設置することが望ましいと思われる。

条例に「苦情処理」として、法的な手続きを必要としないで自治体の窓口で「相談」という形でのしくみをつくることも便利であろう。また住民本人からの開示請求がもつとも多いことが予想される市町村職員の採用試験の成績、市立高校・大学の入学試験の成績等については「簡易開示」のしくみがつくられると、住民には便利であろう。

## 2 条例の運用上の問題

つぎに、条例の運用上の課題について検討する。

著者が委員をつとめた指宿市でもそうであったが、地方自治体の場合、日常の行政事務をすすめるための、個人情報の「目的外利用」「外部提供」が公益法人等に対してかなり多くなされている実態がわかった。

鹿児島県鹿屋市の個人情報保護条例の運用について、公開されている鹿屋市HPから、二〇〇二年度における個人情報の目的外利用及び外部提供の状況について、見てみる。「」内は個人情報の内容、「（）」内はその目的とされた事務である。↓は個人データの保管元と提供先を表す。

目的外利用は二件。

総務課↓事務管理課「鹿屋市職員データ」(情報機器等管理業務)

税務課↓すこやか家庭課「平成一四年度児童手当受給者の所得状況」(児童手当支給事務)

外部提供は四件。

市民課↓鹿児島県全国住基センター「住所、氏名、生年月日、性別」(住民基本台帳ネットワークシステム)

いきいき長寿課↓社会福祉協議会「氏名、住所、年齢」(鹿屋市在住の八五歳以上の方に記念品を贈呈するため)

いきいき長寿課↓九町内会「各町内会六五歳以上の高齢者の氏名、住所、年齢」(敬老祝賀会のため)

学校教育課↓二小学校「各小学校区の高齢者の氏名、住所、年齢」(教育活動の一環として地域の高齢者との交流のため)となっている。

(2) 二〇〇二年度までの外部提供の累計は五五件。

いきいき長寿課↓町内会「氏名、住所、年齢」(高齢者調査事務)

いきいき長寿課↓介護保険組合「主治医意見書、一次判定結果」(介護保険要介護認定等事務)

市民課↓鹿児島県、全国住基センター「住所、氏名、生年月日、性別」(住民基本台帳ネットワークシステム)

市民課↓国・他市町村「戸籍・住基情報」(戸籍事務、住民基本台帳事務外)

市民学習施設課↓講座生・講師「講座生名簿」(教養講座事務)

農政課↓きもつき農協「航空写真、現況図」(鹿屋市農業情報システム)

鹿屋女子高↓日本育英会外「家庭調書、成績証明書」(修学資金、奨学資金関係事務)

学校教育課↓小学校「氏名、住所、年齢」(教育活動の一環として高齢者との交流事業)

税務課↓税務署外「税情報全般」(窓口証明及び滞納者事務)

畜産課↓県畜産課「センター利用者の基本情報等」(堆肥センター事業)

下水道課↓東亜建設外「住基情報外」(水洗化促進支援システム業務事務)

選挙管理委員会↓転出先市町村「犯歴者情報」(犯罪通知関係事務)

社会福祉課↓社会福祉協議会「心身障害児」(歳末助け合い募金事務)

生活環境課↓鹿児島県「設置者一覧表」(小型合併処理浄化槽事務)

すこやか家庭課↓社会福祉協議会「住基情報等」(保健医療意識調査)

寿光園↓介護認定審査会「基本的事項、心身の状況等」(入所措置台帳)

林務水産課↓きもつき森林組合「住所、山林面積等」(森林所有者確認事務)

農業委員会↓年金友の会「住基情報等」(農業者年金事務)

鹿屋市個人情報保護条例では、原則は、目的外利用および外部提供は禁止となっている（第一〇条第一項および第二項）。例外的に、（１）本人の同意があるとき、（２）法令等に定めがあるとき、（３）出版、報道等により公にされているとき、（４）個人の生命若しくは身体の安全又は財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき、（５）同一実施機関内で利用する場合、又は他の実施機関、国若しくは他の地方公共団体に提供する場合で、事務に必要な限度で使用し、かつ、使用することに相当の理由があると認められるとき、（６）前各号に掲げるもののほか、実施機関が、審査会の意見を聴いて、特に必要があると認めるとき、には目的外使用又は外部提供をすることができる（第三項）。

この運用状況をみると、（ア）鹿屋市の内部での利用に準ずることができる場合、（イ）鹿屋市から国や他の地方自治体に提供された場合、（ウ）民間会社あるいは公益法人そのほかに提供された場合とにまず区別できる。（ア）の場合に当たるものとして、学校教育課から市内の小学校に教育活動の一環として高齢者との交流事業として、高齢者の「氏名、住所、年齢」の個人情報が提供された事案がある。これは、市の実施機関内部での目的外利用のひとつを考えることもでき、提供された小学校の教職員がこの個人情報の管理について注意を払うことを条件にして認められていいだろう。（イ）の場合に当たるものとして、市民課から住民基本台帳ネットワークシステムに伴う鹿児島県・全国住基センターへの「住所、氏名、生年月日、性別」の提供、市民課から国・他市町村への「戸籍・住基情報」の提供がある。これらは法令上定められている以上、正当な理由と考えてよいだろう（住民基本台帳ネットワークの問題点については前述）。税務課から税務署などへの「税情報全般」の提供については、この報告書に記載されている提供された個人情報の内容がやや広汎にすぎるときらいがあるが、法令上認められていると考えていい。選挙管理委員会から転出先市町村への「犯歴者情報」の提供は、選挙権の確認のために必要とされている事務で、先の前科照会事件最高裁判決でも述べられていたように、法律上は「その市町村に本籍を有する者で他の市町村に住所を有する者」が公職選挙法二一条又は二五二条の規定により選挙権、被選

挙権を有しなくなるべき事由が生じたことを遅滞なく当該地方自治体に通知しなくてはならない（二二条三項）との規定に基づいて行う通知事務である。もっともプライバシーに関連する事項で、地方自治体にとつてもきわめて慎重な取り扱いが求められる。

（ウ）に該当する場合がおそらくもつとも問題となるケースであろう。いきいき長寿課から介護保険組合への「主治医意見書、一次判定結果」の提供、寿光園から介護認定審査会への「基本的事項、心身の状況等」の提供は、介護保険要介護認定等事務、入所措置にかかわる情報提供であり、提供される介護保険組合、介護認定審査会には守秘義務等が課せられているから、よほどのケースでないかぎり問題はなからう。この民間会社への個人情報の外部提供には、想定する限り、本人の同意がとられていたり、明らかに本人の申請に基づくと考えられるものがある。下水道課から東亜建設他に提供された水洗化促進支援システム業務についての住所、名前などは工事をするさい、当然に本人から同意をとり、住所・名前などを通知することが当然の前提になっているはず。鹿屋女子高から日本育英会などへの「家庭調書、成績証明書」の提供も奨学金の申請に関係する事務で、当然に本人から同意をとり、住所・名前などを通知することが当然の前提になっていると思われるので問題はなからう。市民学習施設課から講座に参加した人や講師に提供される「講座生名簿」は、教養講座という性格からして講師に提供されるのは当然だろうし、参加者への提供は、載せたくない人は書かなくてよいなど「ことわり書き」がはいってれば、さらに問題がない。

そこで、やや気にかかるのは、いきいき長寿課から町内会への「氏名、住所、年齢」の提供、社会福祉課から社会福祉協議会への「心身障害児」の個人情報の提供、すこやか家庭課から保健医療意識調査にかかわっての社会福祉協議会への「住基情報等」の提供などである。「半官半民」の住民組織としての町内会（任意参加が原則）への個人データの提供については、プライバシー保護などの点で住民からの苦情が寄せられることも多い。町内会を通して、神社への寄付金がなかば強制的に集められるようなケースも指摘されている。また町内会の役員などがどれだけ守秘義務等に意識的であるかも

ずいぶんと人に差があり、場合によっては、そういう役員・会員等から個人情報の記載された名簿などが安易、無意識のうち流出する危険性も高い。したがって、ある特定の行政事務の遂行のために名簿等を自治体が提供した場合は、その事務が終了したら、名簿等を自治体の責任において回収する措置をとるようなことも考える必要があるのではないか。公益法人としての社会福祉協議会にも同様のしつかりした守秘のルールを自治体が指導すべきであろう。

指宿市の事例では、公益法人等に対して、表彰の候補者などを推薦してほしいという依頼があり、それに答えて、被表彰者の個人情報を提供している事例が多いことが報告されている。このような小規模の地方自治体では、行政事務に付随するさまざまな公益法人等の活動のいわば「事務局」的な役割を担っている実態があるようである。しかし、個人情報保護条例の趣旨からして、このような事例についても、「外部提供」として慎重に取り扱わなくてはならないのは当然であろう。

指宿市条例上は「利用及び提供の制限」を定めている条項（鹿屋市の場合は第一〇条、指宿市の場合は第八条）の規定によることになるが、例外的に外部提供を認めたくす五号までには該当しないので、六号の「前各号に掲げる場合のほか、指宿市個人情報保護審査会の意見を聴いた上で、公益上の必要その他特別の理由があるとき」と実施機関が認めるとき」の規定を利用して、「指宿市個人情報保護審査会の意見」を聴く手続きをとることになる。鹿屋市条例も同様である。そうすると、このような公益法人等に個人情報を外部提供する事案が生じる度ごとに、個人情報保護審査会を開催しなくてはならないことになり、実務的な支障が生じやすい。もちろん、重要な事案については、個人情報保護審査会の開催が当然必要だが、ある程度、概括的な運用指針を定めて、公益法人等に対する個人情報の提供につき、実的な運用をはかっていくことも許されるのではないかと思われる。

そこで、指宿市では「保有個人情報の利用・提供の制限に係る運用指針について」を定めて、市の各部局に示している（二〇〇三年二月七日）。この「運用指針」は、あらかじめ七つの類型をあげて、これに該当する場合は六号という「個



個人情報保護審査会の意見」を聴いた事項に該当するとし、外部提供ができるとした。七つの類型とは、(1) 人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急かつやむを得ない必要がある場合に、当該個人の情報を市民等に提供するとき。(2) 市民等に知らせる公益上の必要性の観点から、個人情報報道機関に提供する(報道機関に発表し、又は報道機関の取材に応じる)とき。(3) 既に出版・報道等又は本人により、公にされている個人情報や通常公表される予定の個人情報を、市民や報道機関等に提供するとき。(4) 公益(社会奉仕活動等)を目的とした表彰等の選考に当たり、選考に必要な範囲内で、候補者等の個人情報を官公庁以外の団体に提供するとき。ただし、事実に関する提供に限る。(5) 公益性を有する委員、講師、指導員等の選任を行うに当たり、当該委員等の個人情報を官公庁以外の団体に提供するとき。(6) 資料の送付又は事業等の案内のために、保有する名簿等の個人情報を官公庁以外の公益性を有する団体に提供するとき。ただし、送付又は案内による利益を受けるのは当該個人であるので、当該個人が送付又は案内を拒んでいる場合を除く。(7) 公共性の高い組織、団体(公共的団体)や市出資法人等が事務を遂行するに当たり、必要となる特定の個人情報を提供するとき、となっている。

この「運用指針」は、個人情報保護審査会の議論をふまえて作成されたもので、運用にあたっての「注意事項」が明記されている。

(1) この七つの類型にはそれぞれこれまでの具体的な事例が例示されているが、各類型に例示してある事務については、あくまでも包括的な事例であり、実際に利用目的以外に利用又は提供しようとする場合は、個別に判断を要するものであること。

(2) ① 類型(4)に該当する事例として、外部提供されている事務を別紙にあげ、これらに類するものであれば今後も同様の取扱いができる。ただし、これらの場合であっても、事実に関する情報でない「個人の評価、判断、意見等」は提供できない。② 類型(5)に該当すると思われる場合は、特にその提供先での利用目的(選任の種別)に公益性が

あるかどうか明確にすること。③ 類型（6）に該当すると思われる場合は、特にその提供先が公益性を有する団体であるかどうか明確にすること。④ 類型（7）に該当すると思われる場合は、特にその提供先が公共性の高い組織か団体であるかどうか明確にすること。

（3）上記（2）のとおり、②類型（5）から④類型（7）までに該当するとして外部提供を行う場合は、個々にその必要性や公共性を判断の上、安易に提供することのないよう十分に注意を払うこと。仮に判断に迷うケースがある場合は、総務財政課と協議の上、必要に応じ審査会に諮って意見を求めるものとする。

このような運用にあたっての内規は、鹿児島県ほかでも作成されているようである。条例そのものにやや詳細に外部提供ができる例外の場合を規定することもできるだろうし、実務的に個人情報の提供が問題となるさまざまな事例があるだけに、慎重な運用を当然の原則として、個人情報保護条例の具体的な活用のために自治体ごとにいるいろいろな工夫がなされてしかるべきであろう。

個人情報保護審査会による開示請求に対する不服申し立てについての諮問の事例は、鹿児島県内ではいまのところ、さほどみられないようである。審査会等によって個人情報の取扱いが見直された事例については奥津茂樹『個人情報保護の論点』に「資料」として掲載されている。<sup>33</sup>川崎市のようにホームページで個人情報保護審査会の諮問内容を開示している自治体もあり、可能であるならば、このような公開方法がとられることが望ましい。報道によると、鹿児島市個人情報保護審査会は「九州新幹線開業効果にかかわるアンケート」（独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備機構が実施）に、鹿児島市が住民から無作為に抽出して、個人名や住所を記載したシールを作成し、同機構に提供する案件について、アンケートに当初あった、今後協力を希望する人に氏名・住所を記入させる項目を削除することを条件とするという意見を付した。（南日本新聞二〇〇四年一月一八日）審査会が個人情報保護につき慎重な対応をするのは当然であろう。

本稿では、個人情報保護制度について、国の法律および県内の条例制定の動向について簡単に解説したが、〇三年法制定以後、自治体で条例制定がすすんでいるので、最新の情報とはなっていないことをおことわりしておきたい。

注

- 1 毎日新聞「情報デモクラシー取材班」『個人情報とは誰のものか』毎日新聞社、二〇〇三年。
- 2 田島泰彦・齋藤貴男・山本博編『住基ネットと監視社会』日本評論社、二〇〇三年。
- 3 開原成允・樋口範雄編『医療の個人情報とセキュリティ』有斐閣、二〇〇三年。
- 4 園部逸夫編『個人情報保護法の解説』（ぎょうせい、二〇〇三年）、三宅弘・小町谷育子『個人情報保護法 逐条分析と展望』青林書院、二〇〇三年、個人情報保護基本法制研究会『Q&A 個人情報保護法』有斐閣、二〇〇三年、田島泰彦・三宅弘『解説&批判 個人情報保護法』明石書店、二〇〇三年。
- 5 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（三訂版）』岩波書店、二〇〇二年、一八八頁。
- 6 佐藤幸治『憲法（第三版）』青林書院、一九九五年、四五三、四五五頁。
- 7 判時八一九号六九頁。
- 8 判時八三九号五五頁。
- 9 民集三五卷三六二〇頁、判時一〇〇一〇一〇号三頁。
- 10 判時一七五二号三頁。
- 11 判例集未搭載。
- 12 判時一八三七号三頁。
- 13 堀部政男『自治体情報法』学陽書房、一九九四年、二五〇頁以下にくわしい。なおこの日本語訳は総務省の文書によっている。
- 14 OECDのホームページから、このガイドラインを掲載したPDFファイルをダウンロードできる。
- 15 堀部、前掲書、二八五頁

- 16 春日市個人情報保護審議会専門研究会編『「知る権利」・「知られない権利」―春日市「情報二条例」の回顧と展望―』春日市、一九九六年。
- 17 前掲書の九六年当時の白水市長の「刊行にあたって」から。
- 18 堀部、前掲書、二九〇頁。
- 19 現在の条例第一条では「個人に関する情報であつて、個人を識別できるものであり、文書、図画及び電磁的記録に含まれるものをいう。」となっている。
- 20 総務庁行政管理局行政情報システム参事官室監修『逐条解説 個人情報保護法』第一法規、一九八九年、四〇頁以下。
- 21 総務庁、前掲書、五三頁。
- 22 同右、六七頁。
- 23 前掲書、一六二頁。
- 24 同右、一八五頁。
- 25 同右、二〇〇頁。
- 26 <http://www.soumu.go.jp/z-tandoku/gyoukan/kanni/kekka.htm>
- 27 住基ネットの問題点については、田島泰彦・齋藤貴男・山本博編『住基ネットと監視社会』など多数の書物が公刊されている。
- 28 長野県は、住基ネットのあやうさを証明するために、「侵入実験」を行い、漏洩の危険性について総務省との間で論争がなされている。
- 29 この問題については、拙稿「市民とメディアの新しい関係求めて」(月刊民放二〇〇二年九月号)を発表したことがある。
- 30 総務省、前掲書、一五二頁
- 31 宇賀克也『情報公開法の逐条解説』有斐閣、一九九九年、七二頁。
- 32 総務省は、法の制定をうけて、各地方自治体に対して、今後の条例における検討課題を提示した。その中でも、罰則を科することが必要とされている。平成一五年六月一六日付、総務省政策統括官からの「地方公共団体における個人情報保護対策について」という文書がそれである。
- 33 奥津茂樹『個人情報保護の論点』ぎょうせい、二〇〇三年、二五六頁。