

情報公開と個人情報保護法

大塚 祐 保

情報化社会の進展の中で、国民の日常生活に関わる情報に関するいろいろな問題がでてくると同時に、情報の必要性、重要性が増大している。国民は、日々、情報に関わって生活しているのである。とくに日常的には、情報メディアといわれる電話、テレビ、Fax、パソコン、携帯などにとり囲まれ、そして使用しながら、多量の情報を収集し活用して生活している。現代人は、情報なくしては生活できないともいわれる。

こうした情報化社会の中で、行政情報の公開や個人情報の保護は、国民生活の中で一層、重要な側面となっている。国民にとっては、行政のもつ多量な情報の公開が必要であり、公開請求の対象となる。他方で、多くの情報が公開される情報化社会では、個人のプライバシーを保護する対策が不可避となる。以下では、こうした情報化社会を前提に、情報をめぐる公開と保護に関する諸問題を考えてみたい。

1. 情報公開法および個人情報保護法をめぐる動向

1990年代後半から2000年にかけて、情報化社会に向けた情報公開法や個人情報保護法をめぐる議論が展開された。その動向は、図表1—1の通り

である。

情報公開法は、99年5月に成立し、2001年4月から施行された。情報公開法は、1976年のロッキード事件を機会に国レベルにおける法案制定の議論が展開された。しかし政治とカネをめぐる野党の法案制定要求にもかかわらず、与党の一貫した反対によって廃案にされた¹⁾。

これに対して地方自治体では、1982年金山町（山形県）、83年神奈川県、埼玉県、川崎市などの先進自治体がいち早く条例化し、その後、全国の自治体へと拡大した。自治体では、情報公開に関して遅れる国に対して、20余年前から実施していたという歴史的経過である。

90年代に入り、国レベルでの情報公開法の制定にむけた流れは醸成した。

図表1—1 情報公開法、個人情報保護法に関する主な動き

99. 5	情報公開法の成立
99. 8	住民基本台帳法の成立（住基ネットの導入案）
00. 4	地方分権一括法の施行
01. 4	情報公開法の施行
01. 5	外務省、情報公開請求の9割を先送り
01. 8	総務省、住基ネット導入の政令案を発表
01.11	個人情報保護法案、継続審議
02. 5	防衛庁で「情報公開請求者の個人リスト」が発覚
02. 8	「個人リスト」内閣官房などの他省庁でも作成（31件）
02. 8	住基ネットの第1次稼働開始。矢祭町、杉並区、中野区、国分寺市、横浜市、国立市の6自治体が不参加
02.10	外務省、昭和天皇・マッカーサーの第一回会見録を公開
03. 5	個人情報保護法の成立（基本部分の施行）
03. 8	住基ネットの2次稼働。矢祭町、杉並区、国立市が不参加
04. 2	東京地裁「情報公開請求者リスト」の作成・配布は違法と判決
04. 2	個人情報の大量流出事件（民間企業）
05. 4	個人情報保護法の施行

93年以降の細川・村山内閣は、情報公開法の制定に関する基本的方針を決定し、行政改革委員会等での議論を経て、法案制定への準備を進めた。98年3月、閣議決定され、国会へと提案された。情報公開法は、3回の継続審議、一部修正を経て、99年5月に成立、やっとのことで2001年4月に施行された。

個人情報保護法は、これに並行して99年7月にその検討部会が設置されスタートした。2000年10月に大綱ができ、01年11月に国会に法案が提案されたが、継続審議となった。その内容は、個人を識別できる個人情報を保護する目的であり、基本原則と義務規制の2本立てである。しかし、表現の自由や報道の自由を守ることに関連して与野党が対立し、国会での審議は遅れ、03年5月、個人情報保護法は成立し（基本部分のみ施行）、05年4月に完全施行された。

住民基本台帳法は、99年8月、国民全員に11桁の番号をつける住基ネットの導入を目的に改正された。自民党は、これと引きかえに「3年以内に個人情報保護法を法制化する」ことで合意した¹⁾。その後、住基ネットは、02年8月、第1次稼働、03年8月、第2次稼働された。

自治体では、個人情報保護法が未成立のままに住基ネットが実施されたために、不参加の主張が続出して混乱した。

情報化社会に向けて、情報公開法や個人情報保護法は、こうした経過をへて整備された。

(引用文献)

- 1) 大塚祚保『都市政策試論』218頁
- 2) 朝日新聞、02年3月11日付

2. 外交文書の公開—昭和天皇とマッカーサーの会談—

情報公開法の非開示情報には、国の安全・外交に関する情報がある。国の安全・外交に関する情報とは、「公にすることで、国の安全が害されるおそれ、他国や国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ、また他国や国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあるもの」(第5条第3号)である。

これは、国家の安全と外交関係を保護するための例外事由であり、一般に国家機密と呼ばれているものである。3つの「おそれ」にあたるものを非開示としたのもであり、国の安全が害されるか否かについては、行政機関の長の判断にゆだねられている。

他方では、公開するか否かの判断をすべて行政機関の長にゆだねたのでは、情報公開制度は骨ぬきになってしまうことになる。そこでその乱用を防ぐために、厳格な要件を加えることが求められている。

アメリカの情報公開法では、大統領命令によって基準が明確に定められている。日本の場合、こうした基準が明確に示されていないので、早急に秘密指定の基準と手続きを定め、同時に指定解除の基準と手続きを樹立すべきであろう¹⁾。

最近の情報公開法では、外交に関する情報の公開を求めた事例がある。昭和天皇とマッカーサーの会見についての公式記録の公開を求める請求である。その経過は、図表2—1の通りである。

外務省は、当初、この公開請求に対して公開すれば、「他国もしくは国際関係との信頼関係が損なわれるおそれがある」との理由から非公開と決定した。

請求者は、この非公開決定を不服として公開を求めるために不服申請をした。外務省は、この不服申請をうけ、01年12月、情報公開審査会に諮問した。この間、6ヶ月余を経ているが、当時、外務省に対する公開請求文書が多く、その対応に時間がかかり、事務処理が大幅に遅れていたといわ

図表 2—1 公開までの経緯

01年 4月	朝日新聞記者が外務省に全11回の会見録を公開請求
6月	外務省が非公開決定。記者は不服申し立て
12月	外務省が情報公開審査会に諮問。審査会第1部会（清水湛部会長）が審議を開始し、外務省と参考人の宮内庁から聴取。各省庁と記者が意見書提出
02年 9月	審査会が外務省に答申。第1回の記録の公開を求める（他の回は記録が「不存在」とする外務省の決定を認める）
10月	外務省が答申に従い、第1回の記録を公開

（注）朝日新聞，02年10月17日付

れる。それにしても、あまりに遅れすぎであり、改善が必要である。

情報公開審査会は、請求者、外務省および参考人の宮内庁などの関係者からの個別の意見陳述および意見書の提出を受け、02年9月に審査結果を答申した。この間、諮問をうけ答申を出すまでに約9ヶ月余かかっている。この期間がどのくらいが妥当かについては、「平均132日、中には412日かかった例がある」²⁾とされる。

この期間があまりに長くなれば、国民から情報公開法の運用に対して、その効用が問われることになる。今後の課題としては、各省庁と審査会は、迅速な諮問と答申を実行することが必要である。

審査会の答申は、第1回記録の公開を求め、第2回以降の10回分は、「不存在」とする外務省の決定を認める、という内容であった。審査会は、①天皇は行政権を総括保持する地位にあり、会談には歴史的な重要性などから国民の関心も高く、外交記録と同様に、一定の年限の後に原則公開されるべきである。②公人としての会談の記録は、「公にすることが予定されている情報」に当たる、などと判断したものである³⁾。

なお、審査会答申には、法的強制力はないが、諮問機関は、ほとんどの場合に尊重することで答申内容に従っている⁴⁾。第三者機関としての審査

会は、その役割を十分に果たしていると考えてよい。

外務省は、審査会の答申に従い、同年10月に第1回会見録を公開した。この公開は、これまで「存在しない」とされてきた公式記録が、情報公開法によって公開されたのであり、その意義は大きい。これは、戦後の未公開の重要史料を公開する突破口となり、歴史的事実のベールをはぐ第一歩になるものといえる。

日本の行政機関は、こうした歴史的文書を公にするという発想が先進諸国と比べて余りに低い。一定期間をすぎた外交文書は、公開を義務づけるべきだ、との意見もある。第2回以降の会見録については、今後、外務省や宮内庁がより積極的に公開するように求めるべきである。

宮内庁は、会見録を保管しているといわれるが、非公開としていた。しかし外務省の公開をうけ、宮内庁も歴史的史料として公表した。公表された史料は、外務省記録の複製とみられるものであった。こうなると、第2回以降の会見録を両省庁が「不存在」としているのは不自然であり、今後の公開が待たれる。

そもそも両省庁は、当初の公開請求に対して「書庫等で発見できない」（外務省）、「作成の有無も確認できない」（宮内庁）などと非公開の理由を説明した。その結果、第1回だけの公式記録が存在し、2回以降が存在しないということには、疑念が残る。この点、審査会は、2回以降の記録について「存在する可能性を全く否定できない」とした。必ずしも存在しないわけではないという灰色決着である⁵⁾。

こうした文書は、戦後の日米関係のあり方を考える際の重要な歴史的史料であり、その真実を明らかにするためにも全面公開とすべきである。外務省や宮内庁はより積極的に公開すべきである。

この事例は、国民が行政情報を知りたい場合、情報公開法や情報公開審査会を通じて公開請求すれば公開されることを実証したのであり、そのしくみを広く知らしめた意義は大きい。

(引用文献)

- 1) 松井茂記 『情報公開法入門』 127頁
- 2) 朝日新聞, 03年4月22日付
- 3) 朝日新聞, 02年10月17日付
- 4) 朝日新聞, 03年4月22日付
- 5) 朝日新聞, 02年11月8日付

3. 防衛庁のリスト問題

防衛庁は、02年5月、情報公開法に基づいて公開請求した人たち（142人分）の身元を独自で調べ、リストとしていたことが判明した¹⁾。

このリストは、防衛庁内局と陸・海・空のそれぞれの情報公開室が作成したもので、庁内の関係部署に配布し、コンピュータネットに掲示するという組織的なものであった。作成の目的は、職員による個人的関心や業務の効率化などであったとしているが、請求者の思想信条に関わる内容もあることから、特定の目的があったことは明白である。

とくにリストは、請求者が記入していない生年月日、職業、所属グループ、「元自衛官」、「反戦自衛官」、「市民グループ」などの思想信条にふれる個人情報の内容も記載されていた。

このリスト問題は、情報公開法の運用に関わる問題であると同時に、個人情報のとり扱いに関わる問題であり、情報公開制度の関係者に大きな衝撃を与えた。

リストの内容は、情報公開法により防衛に関する情報を得たいとする人々に関する身元調査、思想調査を目的としたものであった。請求者にとっては、何のためにこのリストが必要なのか、リストによってレッテルをはられ、別の何かに使われるのではないか、などの不安を引きおこす。請求者へのこうした不安は、再び開示請求することを止めさせる、などの心理的圧力を与えることになることは明白である。

こうした防衛庁のリスト問題は、職員の無理解による行為であったかもしれないが、その影響はきわめて大きい。とりわけ請求者に対する萎縮効果は深刻である。開示請求者が監視の対象となり、身元調査までされていたのでは、今後の請求を思いとどまる人がでてくるのは当然である²⁾。

総務省は、02年6月、全省庁に情報公開請求の事務処理に関する調査を実施した。その結果³⁾、情報公開の請求には、本来、不必要な肩書や職業、所属団体などを相手の了解なく受付簿に記載したケースが32件、受付簿を電子データ化し、省庁内または担当局内でアクセスができる状態にしていたケースが9件であった。多くの省庁は、当然のようにリストを作成していたことが判明したのである。

たとえば、警察庁では、「開示処理データベースの請求者備考」欄に、事務処理のために職業や連絡先だけでなく、所属団体および「マスコミ、市民グループ」などを記載していた。

警視庁では、情報公開センターの受付カウンターの天井に、ズームアップ機能付きの防犯カメラを設置していた⁴⁾。これは、「不測の事態に備えて防犯カメラが必要」としているが、公開請求者を威圧することは明白であり、情報公開の趣旨に反するといえる。

地方自治体でも、同様の問題が生じていた。18都道府県では、情報公開の請求者に「請求の理由や目的」の欄を設けていた⁵⁾。

ほとんどの団体は、「文書特定の参考にするため」としているが、請求者に無用の心理的圧迫を与えているとの指摘がある。本来、請求者は理由や目的を告げる必要はなく、今後は、理由や目的を問わないように改善すべきである。

地方の狭い地域社会では、請求者にとっては、そうした記録が残ること自体が不安であり、レッテルをはられ、うわさになったりするなど、人間関係を悪化させる原因になる。

青森市議会では、情報公開請求者の氏名、住所などの個人情報を記載し

た請求者のコピーを同市議会、各会派代表者会議で配られていた⁶⁾。議会事務局は、「参考資料として必要と思った」と説明している。配布された団体の代表は、「公平な行政の確保を定めた同条例の趣旨に反する」と抗議した。

こうした地方自治体の運営実態をみると、行政情報の公開をめぐるのは、原則公開の主旨にもかかわらず、それに制約を加えようとするさまざまなしくみが働いている。いまだ全国的には、情報公開制度の主旨が正しく理解されていないという状況にあることがわかる。

上のように、防衛庁のリスト問題は、他省庁や地方自治体にあっても情報公開の運営実態の中で、さまざまな問題を内在していることが明らかとなった。請求者の職業や所属団体などのリストが作成されていることは、その理由が、事務処理の円滑化などとされていた。しかし、情報公開に伴う個人情報の取り扱いには、行政機関としてのより慎重な対応が不可欠である。

防衛庁リスト問題は、情報公開制度のみならず個人情報保護法にも違反する疑いがある⁷⁾。その一つは、保有制限の違反である。個人情報ファイルの保有は、「所掌事務を遂行するために必要な場合」に限定されているのであり、それ以外の保有は認められない。その二つは、利用・提供制限の違反である。個人情報ファイルは、保有目的外の利用・提供を禁止している。リストを他の部署の職員に提供すること、またはLANにのせることは、この規定に違反しているのである。

情報公開制度は、行政情報を公開することによって、国民が行政を監視し、チェックするためのしくみの一つである。しかし、この制度が行政機関によって悪用され、国民の思想・信条の自由が安易にとり扱われ、結果として制限されることになるのであれば、民主主義の根幹をゆるがすことになる。リスト問題は、軍隊や警察などの国家機関が国民を監視するという

戦前戦中の実態を再現したものである。このことは、国民の権利やプライバシーを保証する制度のあり方が改めて問われることになる。

(引用文献)

- 1) 朝日新聞, 02年5月28日付
- 2) 奥津茂樹 『個人情報保護の論点』 153~154頁
- 3) 朝日新聞, 02年8月29日付
- 4) 朝日新聞, 03年1月25日付
- 5) 朝日新聞, 02年6月11日付
- 6) 朝日新聞, 02年8月29日付
- 7) 奥津同上, 154~155頁

4. 住基ネットシステム

4-1 住基ネットの導入と自治体

住民基本台帳法は、1999年8月に改正され、住民基本台帳ネットワークシステム（住基ネット）は導入された。これによりすべての国民は、11桁の番号を付けられ、住民票の4情報（住所、氏名、生年月日、性別）が与えられた。

総務省は、住基ネット導入案を01年8月に発表した。この時点で政府は、個人情報保護法案の成立をめざし、それと並行して住基ネットの導入を計画していた。ところが個人情報保護法は、その内容の問題性から国会での審議が遅れ、03年5月にやっと同法の成立をみた。そして完全施行は、05年4月になった。

他方、住基ネットは、予定通りこれに先行して02年8月に1次稼働、03年8月に2次稼働として実施された。

政府は、個人情報保護法が未成立の状況のままで住基ネットの実施を強行した。こうした国民の全員加入を強制する住基ネットの実施には、全国

の自治体から批判の声があがった。そして矢祭町（福島県）、国立市、杉並区、中野区、国分寺市、横浜市の6自治体は不参加を表明した。（図表4—1）

矢祭町は、02年7月、「個人情報保護法案が成立しない状況では、町民の情報が守れない。法律によってプライバシーが守られることが運用開始の最低条件だ。」として不参加を表明した¹⁾。その他の市区も、ほぼ同様の理由による不参加であった。

国分寺市は、個人情報保護法の成立をうけて、03年5月に「政府による所要の措置が講じられた」として住基ネットへの参加を表明した。

横浜市は、02年8月、市民選択制を導入した。これは、市民の選択制を条件に参加するもので、市民の意思に判断をゆだねたものである。個人情報保護法ができていないので、市としては安全性に疑問がある。自分の情

図表4—1 住基ネット不参加・離脱自治体の動向

	1次稼働時	最近の動向
矢祭町 (福島)	不参加	当初は個人情報保護法成立を参加条件にしたが、成立後も不参加を貫く意向
国立市 (東京)	参加のち離脱	不参加を貫く意向
杉並区 (同)	不参加	「選択制」を希望するが、総務省は認めず、不参加のまま
中野区 (同)	参加のち離脱	再接続を正式決定。2次稼働には間に合わず
国分寺市 (同)	不参加	議会が住基関連予算案を否決するも、市長権限で参加。2次稼働は間に合わず
横浜市	不参加のち「選択制」	安全性が確認できた時点での全員参加を約束するも、時期は未定
札幌市	参加	6月に就任した市長が「選択制」を目指す考え。2次稼働には参加

(注) 朝日新聞、03年8月24日付

報をネットに送信するかどうかは、市民に選択してもらう。結果として、345万人のうち、24%にあたる84万余の市民が、不参加を選択した。

03年8月の住基ネット2次稼働の時点では、矢祭町、国立市、杉並区の3自治体が不参加を表明している。

総務省は、こうした自治体に対して、不参加は法律違反であり、県に市町村への是正指示を求めると主張する。横浜市の市民選択制に対しては、選択制は違法であり、市民選択制で参加することは、混乱のもとになる。制度的に予定していない違法な措置だ。今後、県を通じて「助言、監督」し、それでも改善しなければ、「是正要求」することになる。

国の住基ネット導入に対する自治体の反発は、分権改革以後における地方自治の一つの姿である。国の主張は、法律が優位するのであり、法に基づいて府県を通じて指示するという。他方、自治体の主張は、市民のプライバシー保護のためにはしかるべき手続が必要であり、国といえどもそれなくしては従うことはできない。国と自治体の関係は、対等協力関係にあり、国とは別の自治体独自の判断に基づく決定もあり得るのである。

4-2 住基ネットの問題性

住基ネットの実施をめぐる自治体の対応には、市民の個人情報をいかに保護するかという論点が根底にある。

住基ネットへの反論の一つは、個人情報（プライバシー）をいかに保護するかである。多くの自治体では、1990年代以降の個人情報保護条例の実施によって市民のプライバシー保護のための政策を実施してきた。その際、個人情報の収集や保護には、目的外使用の禁止などによってきびしい対応を図ってきた。

住基ネットは、自治体のもつ情報を国のネットワークに接続するものであり、この限りでは、条例による目的外使用に該当することになる。これ

に対する国の主張は、法律は条例に優先するので「問題なし」とする。しかし、自治体としては、市民への対応を前提にするとプライバシーの保護が保証されない限り、にわかに納得しがたいことになる。個人情報保護法が成立していない状況は、法律が優位するとはいえ、個人情報の保護対策に欠けるとしか考えられない。したがって自治体としては、個人情報保護法の成立が前提条件であり、これなくしては市民のプライバシーを保護すると明言できないのである。

二つは、住基ネットのコストと利便性への問題である。情報のネット化は、事務処理の利便性や効率性のメリットがある。しかし他方では、情報の漏洩によるプライバシーの流出という危険性が潜んでいる。利便性をとるか、危険性を考えるかによって選択の判断が分かれる。

個人の情報を住基ネットに一元化することは、すべての個人情報が役所のファイルに集中される。その情報がもれたり、不正に使われたりすれば、個人のプライバシーに関わる大きな被害を受けることになる。このリスクを考えると、あえて一元化する必要性は認められないという主張である。

横浜市民がネット化に反対した理由は、(1)制度、システム、職員意識などの点で、個人情報の保護措置に不安が残ること、(2)利便性よりも危険性が大きいために住基ネットそのものに反対すること、という2点に大別できる²⁾。情報の一元化に伴うプライバシーの危険性は、国民にとっては最大のリスクといえる。

もう一つはコスト問題である。コスト対効果を考えるとき、コストに見合うどれほどの効果が国民に与えられるかである。住基ネットの導入には、全国的なコンピュータネットワークの整備に約400億円、その管理運営に年間約200億円の費用がかかる。行政側は毎年約240億円、住民側は毎年約270億円の負担軽減になるとの試算である³⁾。

住民生活での具体的サービスとしては、「住民票の写しが全国どこでも取れるようになる。転出入の手続きが簡略化される」などである。ばく大

なコストに見合う住民サービスの提供が行われるかどうかは、重要な判断材料である。現段階では、コストに見合うサービスが提供されているとはいいがたい。住基ネット導入の強行は、何のために行われたのかを問わざるをえない。

三つには、国民総背番号制との関係である。住基ネットは、4情報（住所、氏名、生年月日、性別）からスタートした。当初の法定事務は、改正住基法による93事務であったが、02年12月の行政手続オンライン化関連法により、これが264事務に拡大した⁴⁾。

03年8月の2次稼働では、ICカードの利用が90余の自治体で実施された。今後の法改正が行われ、すべての事務の利用が可能になり、これとICカードとが結びつけば、国民総背番号制と同様の機能をはたすことになる。

これは、なし崩しによる国民総背番号制の実施といえる。この危険性をいかに考えるか。そして、すべての情報がインプットされた番号の情報が漏洩したときの危険性に対する対策は、十分にとられているのか。プライバシーに伴う危険性への不安は、国や行政への不信へと拡大していくことになる。

(引用文献)

- 1) 朝日新聞, 02年7月23日付
- 2) 奥津茂樹 『個人情報保護の論点』 35頁
- 3) 同上, 20頁
- 4) 同上, 20頁

5. 個人情報保護法

5-1 歴史的変せん

個人情報保護法にいたる歴史的変せんをたどってみると、3期に大別で

きる（図表5—1）。

第Ⅰ期は、1960年代から75年代までで、行政機関における電子計算機の利用に伴う個人情報の保護問題である。第Ⅱ期は、1980年代から1995年代までで、自治体による個人情報保護条例と国における個人情報保護法にい

図表5—1 個人情報保護法への主な経過

1959年	国の行政機関における電子計算機導入
1960	大阪市，電子計算機導入
1961	プライバシー侵害訴訟（宴のあと）
1970	データ保護法（西ドイツ）
1972	国民総背番号制の反対とプライバシー保護運動
1973	徳島市，電子計算機組織運営審議会条例
1974	プライバシー保護法（アメリカ）
1975	日本でプライバシー論議が頂点に
1976	個人情報保護に関する条例モデル要綱案（プライバシーを守る中央会議）
1980	OECD勧告の8原則
1982	個人データ処理に伴うプライバシー保護対策（行政管理庁）
1983	「個人データ保護への制度的方策」答申（臨時行政調査会）
1984	春日市個人情報保護条例
1988	行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護法
1990	神奈川県個人情報保護条例（1991～，東京都，長野県，愛知県，福岡県など）
1995	EU個人データ保護指令
1997	個人情報保護に関するガイドライン（通産省）
1999	住民基本台帳法改訂（住基ネット導入）
2001	個人情報の保護に関する法律案，閣議決定，継続審議
2002	個人情報保護関連五法の提案，審議未了
2003	個人情報保護条例（自治体の74%制定）
2003	個人情報保護関連五法公布（基本法のみ）
2005	個人情報保護法施行

たる準備期である。第Ⅲ期は、1995年代から2003年個人情報保護関係5法の制定までである。

(1) 1960年から1980年

国の行政機関が電子計算機を利用するようになったのは、1959年からであった。その後、大阪市（1960年）、神奈川県、東京都（1963年）などの自治体における導入が進められ、行政機関における電子計算機の利用が急速に拡大した。電子計算機の利用は、行政処理の能率向上を促進することになったが、反面、プライバシーの侵害や保護への不安をもたらした。個人の情報ははじめ、さまざまな情報を大量かつ迅速に、収集・管理・利用することのできるコンピュータは、官民を問わず急速に普及し、プライバシーの保護は新たな対応を要する段階になったのである¹⁾。

1970年代以降、欧米では、コンピュータなどで管理される個人情報の保護を目的とした法律が制定された。データ保護法（西ドイツ 1970年、スウェーデン 1973年）、アメリカのプライバシー法（1974年）などである。

日本では、1972年、電子計算機で使う個人データの利用に関連して国民総背番号制が議論となり、プライバシー保護のあり方が問題となった。自治体では、徳島市電子計算機組織運営審議会条例（1973年）、国立市（1975年）などが制定され、プライバシー保護への対応を図った。かくして1975年頃は、日本におけるプライバシー論議が頂点に達した年といえる²⁾。

(2) 1980年から1995年

1980年、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として、OECDの8原則が勧告された（図表5-2）。その内容は、個人情報の保護に関する基本的な原則であり、検討を進めていた自治体にも大きな影響を与えた。政府も、個人情報保護対策を真剣にする必要があるという認識を強めていった³⁾。

行政管理庁プライバシー保護研究会は、1982年「個人データの処理に伴うプライバシーの保護対策」をまとめた。これは、国レベルで初めて個人

図表 5—2 OECDの8原則

①収集制限の原則	個人データの収集は適法で公正な手段によるものとし、 適当な場合にはデータの主体に通知又は同意を得て行わ なければならない。
②データ内容の原則	個人データは利用目的に沿ったものでなければならず、 利用目的に必要な範囲内で正確、完全かつ最新の状態に 保たれなければならない。
③目的明確化の原則	収集目的は収集時より遅くない時期に明確化されなけれ ばならず、その後の利用は当初の利用目的に矛盾せず、 かつ明確化されたものに制限すべきである。
④利用制限の原則	個人データは、本人の同意がある場合又は法律で認めら れる場合を除き、明確化された目的以外に利用されては ならない。
⑤安全保護の原則	個人データはリスク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、実施、方針は一般に公開しなけれ ばならず、個人データの存在、種類、主たる利用目的、 データ管理者を明らかにす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	個人は自己に関するデータについて確認を得たり通報を 受ける権利をもち、また、自己に関するデータに対して 異議を申し立て、そのデータを削除、訂正、完全化又は 補正する権利がある。
⑧責任の原則	データ管理者は上記諸原則を実施するための措置に従う 責任を負う。

情報保護に関する立法化の必要性を説いたものである⁴⁾。これ以降、関係
機関による立法化に向けた検討が行われた。

同庁は、1986年「行政機関における個人情報の保護対策の在り方につい
て」を公表した。これをうけて、1988年4月「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」が公布された。

しかしこの法律は、対象がコンピュータ処理情報に限られ、マニュアル情報は除外されており、収集情報の規制がない。本人情報につき開示請求権は認められているものの、訂正等については権利として法定されておらず、医療や教育をはじめ広範な情報が開示請求等の対象から除外されていた。OECD 8原則や欧米各国の立法例などの国際的水準からみて問題が指摘されてきた⁵⁾。

地方自治体では、こうした国の動きに影響をうけ、1984年春日市（福岡県）個人情報保護条例、1985年川崎市などが条例化をはじめた。この条例は、従来の電算関係条例とは違う総合的な個人情報保護対策を目的としたものである。1980年代の自治体での条例化は、その後における国レベルでの個人情報保護の制度化の基礎となったものである⁶⁾。

1990年代、都道府県では市町村に10年余遅れて条例化が行われ、1990年神奈川県個人情報保護条例が制定された。神奈川県では、1980年代の情報公開条例の検討の段階で、個人のプライバシー保護と権利に関する議論を進めてきたが、情報公開制度とは別個の制度化を図るとした。その後、個人情報保護条例は、1991年東京都、長野県、92年愛知県、福岡県、93年茨城県、千葉県、山梨県など、都道府県レベルでの総合的な個人情報保護条例が制定されていくことになる。

1993年の個人情報保護に関する条例は、983団体（うちマニュアル処理の個人情報を対象8.7%、民間部門を含む7.9%）が制定済みであった。自治体レベルでの個人情報保護条例化はさらに進み、2003年では、すでに全自治体の74%が制定済みの状況にある。

（3）1995年から2003年

1995年、EUでは、「個人データ処理に係る個人の保護及びデータの自由な移動に関する指令」を公表した。これをうけてEU加盟国のイギリス（1998年）、ドイツ（2001年）、フランス（2003年）では、個人情報保護法の制定、改訂が行われた。

わが国では、EU指令に合わせて、従来のガイドラインの改正をはじめた。1997年通産省「民間部門における電子計算機処理に係る個人情報の保護に関するガイドライン」、1998年郵政庁「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」、1998年日本情報処理開発協会「プライバシーマーク」、日本データ通信協会「個人情報保護マーク」などの制度化があった。わが国では、こうした外圧的要因も加わり、国レベルでの個人情報保護制度の必要性の認識が一層高まることになる。

1999年、住民基本台帳法の一部改訂による住基ネットワークの導入にあたり、国レベルの個人情報保護対策の強化の必要性についての世論が高まった。加えて、この時期、消費者金融業者の顧客情報の流出などの民間企業から個人情報が大量に流出する事件が発生した。

政府は、住民基本台帳法の改定にあたり、「個人情報保護の法制化の検討に着手し、3年以内に法制化を図る」ことで合意した⁷⁾。

2000年、個人情報保護基本法制に関する大綱案、2001年、個人情報保護に関する法律案が閣議決定・継続審議された。しかし、同法の基本原則の(1)利用目的による制限、(2)適正な方法による取得、(3)内容の正確性の確保、(4)安全保護措置の実施、(5)透明性の確保、に関しては、表現の自由、報道・取材の自由を侵害するというメディア側からの強い批判を受けた⁸⁾。2002年には、次の5法案が重要議案として一括審議された。

- (1)「個人情報の保護に関する法律案」
- (2)「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」
- (3)「独立法人等の保有する個人情報保護に関する法律案」
- (4)「情報公開・個人情報保護審査会設置法案」
- (5)「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」

(1)については、メディア規制との批判、(2)については、防衛庁リスト事件をうけて罰則規定の追加などの問題が出され、修正を必要とすることか

ら審議未了、廃案となった。2003年、これらの修正法案が提出され、可決成立した。

5—2 個人情報保護法の概要

個人情報保護法をめぐる体系は、個人情報保護法関係五法によって図表5—3のように構成される。

個人情報保護法は、基本法にあたる基本部分（第1章から第3章）と民間部門を中心とする一般法部分（第4章から第6章）からなっている。基本法は、個人情報保護の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、個人の権利利益を保護することを目的とする。一般法は、民間部門の個人情報取扱事業者に関して、その業務の取扱い方のルールをまとめることによって個人情報の保護を図ることにある。

その他の公的部門は、行政機関個人情報保護法および独立行政法人等個人情報保護法と各自治体における個人情報保護条例からなっているが、個人情報保護法は、それらと連携させ体系化したものである。

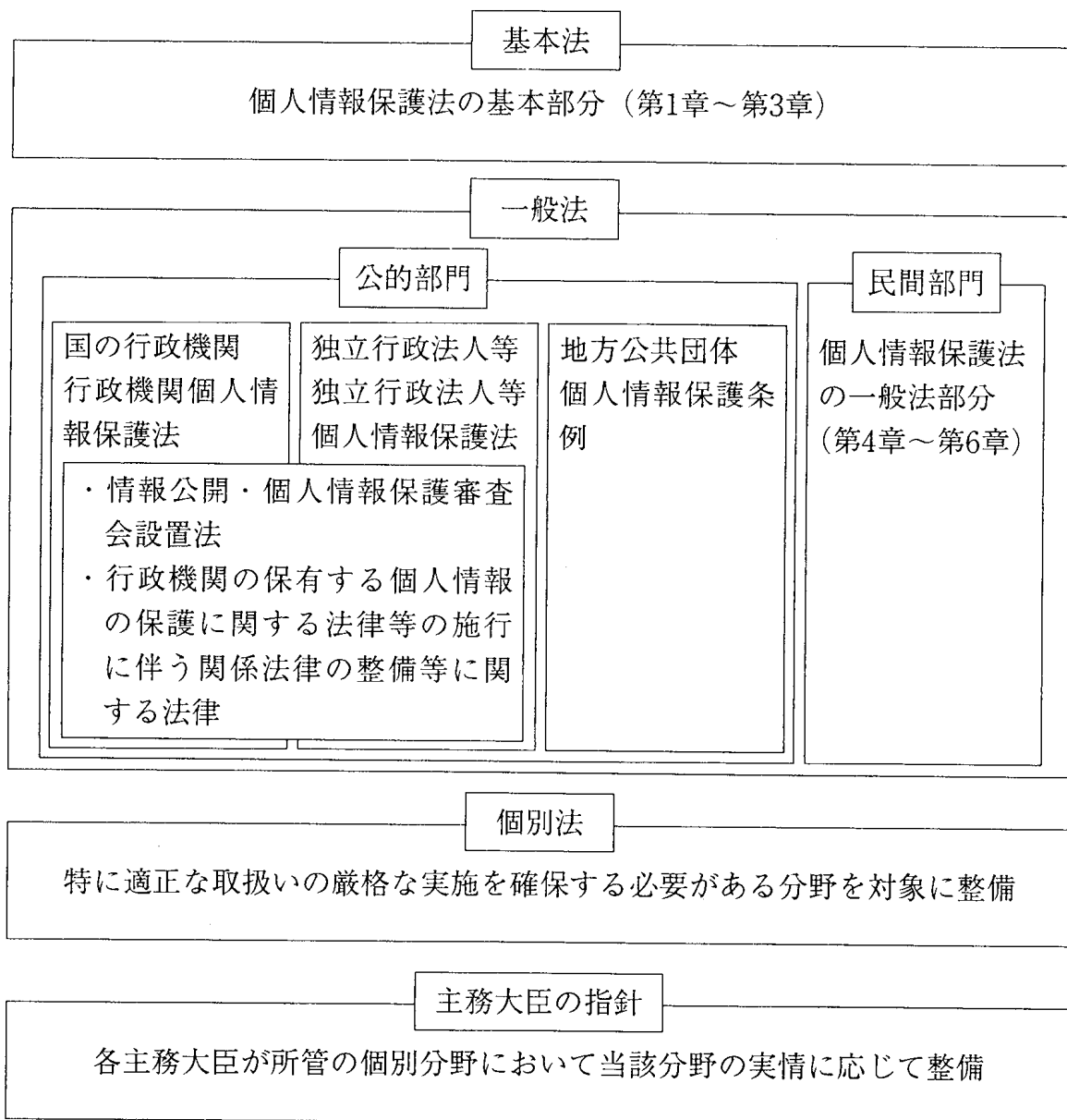
行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法は、行政機関や独立行政法人等における公務員や職員に対する個人情報の適正な取扱いが実施されるように法制上の措置をまとめたものである。とくに、この義務に従わない場合、懲役または罰金を科す旨の規定がなされている。

地方自治体では、個人情報保護条例を制定し、市民に関する個人情報の保護を図っている。すでに全体の7～8割の自治体で条例化しているが、今後、本法の趣旨に従って条例の制定や内容の見直しなどが求められている。

個別法として今後「必要な法制上の措置」を必要とするのは、医療・金融・信用・情報通信などの分野が考えられており、早急な対応が求められている。

法律は、法律→政令→政府の基本方針→主務大臣の指針という順によっ

図表 5—3 個人情報保護法の体系



(注) 岡村久道『個人情報保護法の知識』48頁

て具体化される⁹⁾。個人情報保護法は、こうした複雑な構造をなしており、日本では、基本法と一般法の二層構造の法律はまれであり、一つの特色でもある。

個人情報保護法の内容は、図表 5—4 の通りである。

図表5—4 個人情報保護法の構成

第1章 総則（1条～3条）
第2章 国及び地方公共団体の責務等（4条～6条）
第3章 個人情報の保護に関する施策等（7条～14条）
第1節 個人情報の保護に関する基本方針（7条）
第2節 国の施策（8条～10条）
第3節 地方公共団体の施策（11条～13条）
第4節 国及び地方公共団体の協力（14条）
第4章 個人情報取扱事業者の義務等（15条～49条）
第1節 個人情報取扱事業者の義務（15条～36条）
第2節 民間団体による個人情報の保護の推進（37条～49条）
第5章 雑則（50条～55条）
第6章 罰則（56条～59条）

5—3 個人情報保護法の内容

(1) 目的

個人情報保護法は、次のことを目的としている。(1)個人情報保護の取扱いに関する基本理念等を定めること、(2)個人情報取扱事業者の遵守すべき法的義務を定めること、(3)個人の権利利益を保護すること。

個人情報保護法は、個人情報そのものを保護することを目的とするのではなく、あくまで「個人の権利利益」の保護が目的である。この法律は、いわば個人情報を取り扱う際の“交通ルール”を定めるものであり、それによって「個人の権利利益」を侵害するおそれがある“事故”の発生を予防しようとする法律である¹⁰⁾。

(2) 定義

「個人情報」とは、生存する個人に関する情報について、その情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述等により特定の個人を識別することができるものをいう。死者は、自分の情報の開示請求や訂正請求ができない。従って、個人については、生存する個人であって死亡する個人は含ま

れないのである。

ところが、情報公開法では、死者の個人情報も含まれる。それは、個人情報として生前に不開示となった情報が、その個人が死亡したことをもって、不特定多数の人に開示されることになるのは、不適切だからである¹¹⁾。

その他、(2)「個人情報データベース等」、(3)「個人情報取扱事業者」、(4)「個人データ」などが定義される。

(3) 基本理念

基本理念としては、個人情報個人が個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきであり、そのために適正な取扱いが図られなければならない(3条)のである。

この適正な取扱いとは、(1)利用目的による制限、(2)適正な方法による取得、(3)内容の正確性の確保、(4)安全保護措置の実施、(5)透明性の確保、などをいう。

上の基本理念は、「個人情報は、いわゆるプライバシー又は個人の諸自由に密接に関わる情報であり、その取扱いの態様によっては、個人の人格的、財産的な権利利益を損なうおそれがある」ことから、その慎重な取扱いの必要性を説くものである¹²⁾。

旧法では、個人情報取扱事業者については、「情報分野における取材活動に伴う個人情報の取扱い等に関しても同様である」と指摘されたことにより、メディア側から表現の自由、報道・取材の自由を妨げることになるとして強い批判が高まった¹³⁾。

こうした経過から、個人情報保護法では、基本原則が削除され、基本理念としての適正な取扱いが図らなければならないことにとどまったものである。

(4) 国及び地方公共団体の責務等

1) 国の責務

国の責務としては、「法律の趣旨にのっとり、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、及び実施する責務を有する」(4条)のである。

これは、きわめて簡潔で、一般論でしかないという印象であるが、具体的方策については、本法の6～10条までの規定および「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」にゆずるというものである。

政府は、「個人情報について、保護のための格別の措置が講じられるよう必要な法制上の措置等を講じる」(6条)のである。

ここでの考え方は、民間部門にとどまらず、国の行政機関にも個人情報保護の義務を課すべきであり、とくに、行政機関の個人情報保護の義務は、民間部門に比してより厳格にすべきであるとする。その一つは、いわゆる防衛庁リスト問題を受けて、行政機関や独立法人等の職員による、個人情報ファイルの提供や職権の乱用に対する「2年以下の懲役または100万円以下の罰金」などの罰則規定がなされている点である。

2) 地方自治体の責務

地方自治体は、「その区域の特性に応じて、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」(5条)のである。そして具体的には、11条から13条の努力義務を履行することになる。ただし、具体的な施策の策定と実務は、地方自治体の自治事務である。

「法律の趣旨にのつとる必要な施策」は、個人情報保護条例を制定していない団体、または要綱により措置している団体は、条例を制定する必要があることになる。また、条例を制定している団体では、その内容が同法による個人情報保護の水準に達しない場合、改正することが望まれる¹⁴⁾。

本法は、基本法としての性格から、個人情報保護に関する最低基準を定めたものであり、具体的な施策は、地方自治体の自主的な取組みにゆだねられている。したがって、条例による個人情報の保護は、本法の基準を上回ることは認められており、法律以上のきびしい規制を設けることができ

る¹⁵⁾。

(5) 個人情報の保護に関する施策

政府は、「個人情報の保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、個人情報の保護に関する基本方針を定めなければならない」(7条)、という義務規定する。

国は、これまで行政機関の個人情報保護法(旧行政機関法)を制定してきたが、その内容は、きわめて不十分であったとの批判が強い。他方で、地方自治体は、1990年代以降から独自の判断で条例を制定し、個人情報の保護をはかってきた。民間企業では、個別企業が個人情報保護システムをもったり、業界団体などでガイドラインを策定して、その保護をはかってきた¹⁶⁾。

そこで政府は、こうした諸機関における個人情報保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図ることを目的に、基本方針を策定したのものである。

基本方針には、(1)個人情報の保護に関する施策の推進の基本的な方向、(2)国の措置事項、(3)地方団体の措置事項、(4)独立法人等の措置事項、(5)個人情報取扱事業者等の措置事項、(6)苦情の円滑な処理事項、(7)その他の重要事項、などの7事項がある。

政府は、以上の基本方針により国民生活審議会、国民生活センター、認定個人情報保護団体などと協力しながら具体的な実施体制および苦情処理体制を設定する。

(6) 個人情報取扱事業者

これまで民間の保有する個人情報の保護は、事業者・業界団体の自主規制に委ねられ、国としては通産省がガイドラインを示して指導するにとどまっていた。

ところが本法では、個人情報取扱事業者(以下、個人事業者と略称)の法的拘束力のある義務が明記され、民間部門で個人情報データベース等を

扱う事業者（5,000人以上の個人情報保有者）に対する罰則付きの個別法としての性格を有することになった。

1) 利用目的の特定, 利用目的による制限

個人事業者は, 個人情報を取扱うにあたって, その利用の目的をできる限り特定しなければならない(15条1項)。個人事業者は, あらかじめ本人の同意を得ないで, 利用目的の達成の範囲を超えて, 個人情報を取り扱ってはならない(16条1項)。

したがって, 個人事業者は, (1)個人情報の収集, (2)個人情報の利用, という2つの段階で, 個人情報の収集範囲は, 利用目的に照らして必要最小限に止められるべきだし, 収集した後の利用は, 目的の範囲内に収まっていなければならない¹⁷⁾。

2) 適正な取得と利用目的の通知等

個人事業者は, 偽りその他の不正な手段により個人情報を取得してはならない(17条)。個人事業者は, 個人情報を取得した場合, 速やかにその利用目的を本人に通知し, 又は公表しなければならない(18条1項)。

個人情報の適正な取得には, (1)同意取得の原則, (2)直接収集の原則, (3)センシティブ情報の収集禁止の原則, がある¹⁸⁾。

個人情報の取得には, 収集の目的を相手に伝え同意を得て, 本人から収集すべきである。その際, 人種, 民族, 本籍地, 信教, 政治的見解, 保険医療および性生活などのセンシティブ情報の収集をしてはならない。

3) データ内容の正確性の確保

個人データは, 正確かつ最新の内容を保つように努めなければならない(19条)。正確なデータを確保するためには, 古いデータの修正をしなければならない。

4) 安全管理措置と従業員, 委託先への監督

個人事業者は, 個人データの漏えい, 滅失又はき損の防止, その他の安全確認のために必要な措置を講じる(20条)。従業員や委託先に対する監

督責任をとらなければならない(21~22条)。これは、「安全性の確保」についての個人事業者の具体的義務を明確化したものである。安全性の管理には、技術面での不正アクセスへの対策が重要であり、運用面では、従業員による悪質な漏えい、改ざんやデータの流出などへのきびしい対策が要求される。

5) 第三者提供の制限

個人事業者は、次の場合(法令に基づく場合、人の生命又は財産の保護のために必要がある場合、本人の同意を得ることが困難なときなど)を除くほか、あらかじめ本人の同意を得ないで、個人データを第三者に提供してはならない(23条)。

個人データを第三者に提供する場合、本人の同意を必要としない場合もあるが、原則としてあらかじめ本人の同意を得なければならない。

6) 保有個人データの公表・開示等

① 公表

本人から個人データの通知を求められたとき、遅滞なく通知しなければならない(24条)。これは、透明性の確保の趣旨から、個人データを本人の知り得る状態におくことが求められるので、これによって、個人データの取扱いの公正さを確保するものである。

② 本人開示

本人から個人データの開示を求められたときは、遅滞なく開示しなければならない(25条)。これは、透明性の確保から、個人データについての本人開示請求権を定め、自己情報コントロール権を具体化したものである。

③ データの訂正等

本人から個人データの内容が事実でないという理由から、データの内容の訂正、追加または削除を求められた場合、必要な調査を行い、その結果に基づいて、個人データの内容の訂正等を行わなければならない。これは、本人の訂正、追加、削除の請求権を認め、事業者の訂正等の義務を定めた

ものである。

④ 個人データの利用停止等

本人から個人データの利用停止又は消去を求められた場合、その求めに理由があることが判明したときは、遅滞なくデータ利用停止等を行わなければならない。

7) 個人情報取扱事業者による苦情の処理

個人事業者は、個人情報の取扱いに関する苦情の適切かつ迅速な処理に努めなければならない(31条1項)。

個人事業者は、図表5—5のような苦情処理のための必要な体制の整備を求められている。この法的義務違反には、以下(8)のような罰則が適用される。

(7) 個人情報取扱事業者の適用除外

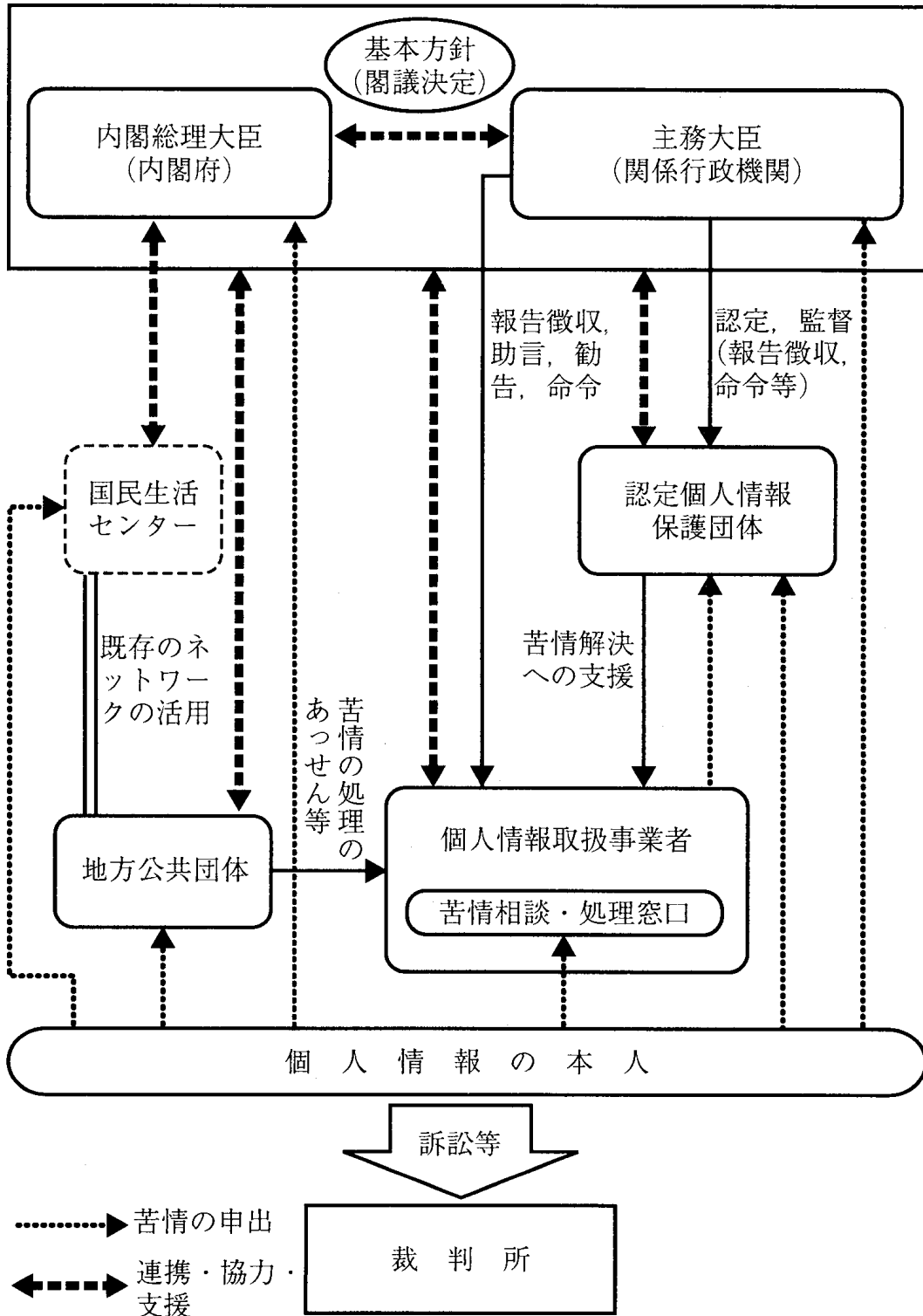
個人情報取扱事業者のうち次の者については、その個人情報を取り扱う目的の全部または一部がそれぞれに規定された目的であるときは、適用除外となる(50条1項)。

- (1)放送機関、新聞社、通信社、その他の報道機関(含む出版社)
- (2)著述を業として行う者
- (3)大学その他の学術研究を目的とする機関もしくは団体またはそれらに属する者
- (4)宗教団体
- (5)政治団体

適用除外とされる個人事業者は、個人データの安全管理のために必要な措置を自ら講じ、その内容を公表するよう努力義務を課せられる。この趣旨は、報道分野における取材活動に伴う個人情報の取扱い等に関しても同様である。

旧法では、(1)利用目的による制限、(2)適正な方法による取得、(3)内容の正確性の確保、(4)安全保護措置、(5)透明性の確保、などが表現の自由、報

図表 5-5 事業者と本人の間に生じた苦情処理の流れ



(総務省作成の資料より)

(注) 三宅弘編『Q&A 個人情報保護法解釈』49頁

道、取材の自由を侵害するという強い批判を受けた。さらに、報道機関の中に、出版社やフリージャーナリストを含めるなどの改正を行った。

(8) 罰 則

個人事業者に対する改善中止命令違反(31条)、報告を怠りまたは虚偽報告をしたとき(32条、46条)、などには、罰則規定が加えられた。さらに、適正な取得、利用目的による制限などの義務に違反した場合、主務大臣が改善中止命令を発し(34条2項、3項)、その命令にも違反した場合、個人事業者は罰せられる。

その罰則は、6カ月以下の懲役または30万円以下の罰金(56条)などである。

このきびしい罰則規定は、当時に発生した、いわゆる防衛庁リスト問題が暴露されたことにより、こうした不適切な取得などについて罰則をもって処罰する規定を設けるべきであるという批判が高まったためである。行政機関の保有する個人情報保護法および独立行政法人等に対する個人情報保護法においても、同様の趣旨から罰則規定が設けられた。

(引用文献)

- 1) 田島泰彦編『個人情報保護法と人権』14頁
- 2) 堀部政男編『情報公開・個人情報保護』8頁
- 3) 宇賀克也編『個人情報保護法の逐条解説』7頁
- 4) 田島前掲、16頁
- 5) 宇賀前掲、7頁
- 6) 堀部前掲、9頁
- 7) 宇賀前掲、14頁
- 8) 三宅弘編『Q&A 個人情報保護法解説』3頁
- 9) 岡村久道『個人情報保護法の知識』51頁
- 10) 岡村前掲、33頁
- 11) 三宅前掲、12頁
- 12) 三宅前掲、23頁

- 13) 三宅前掲, 24頁
- 14) 宇賀前掲, 48頁
- 15) 三宅前掲, 38頁
- 16) 三宅前掲, 44頁
- 17) 三宅前掲, 60頁
- 18) 三宅前掲, 67～68頁

(参考文献)

1. 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説』有斐閣, 2004年
2. 三宅弘編『Q&A 個人情報保護法解説』三省堂, 2003年
3. 岡村久道『個人情報保護法の知識』日本経済新聞社, 2005年
4. 奥津茂樹『個人情報保護の論点』ぎょうせい, 2003年
5. 堀部政男編『情報公開・個人情報保護』(ジュリスト増刊1994, 5) 有斐閣, 1994年
6. 田島泰彦編『個人情報保護法と人権』明石書店, 2002年
7. 市町村アカデミー『情報公開と個人情報保護』ぎょうせい, 2004年
8. 神奈川県県政情報室『かながわの個人情報保護』ぎょうせい, 1991年
9. 大塚祚保『都市政策試論』公人社, 2004年
10. 松井茂記『情報公開法入門』岩波新書, 2000年