

高度情報化社会における個人情報保護

西 川 仙 之

現在、われわれはコンピュータで処理される情報が氾濫する情報化社会に生きている。コンピュータの技術は日々絶え間なく進歩し、情報は新しい価値を生み出す力となっている。この情報化社会の到来により、人類は、時間と距離を大幅に短縮し、大量の情報を短時間に効率的に処理できるようになった。しかしその反面、情報化社会独特の新しい問題も出てきている。その中でも、情報化に伴って、大量に集められるようになった個人情報についての扱いが特に重要である。自己に関する情報は一体誰によって集められているのか、またその個人情報はどのようにして集められているのか、そして集められた個人情報はどのように利用されているのか、というような不安は、絶えずつきまとうものである。また、それらの個人情報の中には、他人に知られたくないようなプライバシーに係わる情報もあるはずである。これらのプライバシーに係わる情報は、保護されなければならない。本論では、プライバシー保護を中心とした情報化社会における個人情報保護対策について、考えてみた。

個人情報保護の中心はプライバシー保護であり、両者はしばしば同じ意味で使われることが多い。しかし、プライバシー保護の問題には、コンピュータには関係しないものも多くあるし、個人情報保護には、プライバシーの問題ばかりでなく、セキュリティの問題もあり、両者は全く同じものとは言えない。本論ではプライバシー保護論と個人情報保護論に分けて、その内容を考えてみた。

筆者は昭和63年6月1日より現在まで、神

戸市個人情報保護審議会委員を委嘱されており、特にコンピュータ技術の面からの処理について検討してきている。神戸市では住民基本台帳の漢字オンライン化をはじめとする市民サービス情報システムの構築に伴い、電子計算機処理に係る市民のプライバシーを積極的に保護することにより、市民の基本的人権の擁護と円滑・適正なOA化の推進をはかってきている。コンピュータ処理の目的は効率化にあるが、これを追求すると個人情報保護の面とは相いれない点もでてくることも少なくない。個人情報保護と市民サービスをどの点で妥協するかについての検討は、ケースバイケースの場合が多く行政各部署での処理ごとに審議会で検討しているのが実状である。たまたまこのような機会があり、また以前勤務していた神戸商科大学で卒業論文の指導をしたときこのテーマをとりあげ研究したので、本論にまとめた次第である。

序章 高度情報化社会と様々な問題

第1節 情報化社会の進展

情報化社会というのは、単にコンピュータの設置台数が多くなれば訪れるというようなものではない。情報化社会とは、工業化がある一定の成熟度に達すると現れてくる社会であり、物質やエネルギーと異なり、情報や知識が相対的に大きな価値を持つようになる社会である。そして、情報そのものが、何にも増して貴重な価値を持つと共に、新しい価値を生み出していくのである。

歴史をその時代の特徴で分類すると、農耕時

代、工業化時代、そして情報化時代に分けることができる。農耕時代、人々は住居を定着させ、大地を耕し種子を蒔いて育てることを覚え、生産力をそれまでの採取や狩猟の時代より飛躍的に向上させた。つまり、この時代は自然に対するコントロールを始めた時代であると言える。そして、次の工業化時代はエネルギーに対するコントロールの時代である。ワットの蒸気機関、エジソンの発電機の発明を経て、現代は原子力の時代を迎えている。これに対し、情報化時代とは、先に述べたように情報が価値を持ち、情報が価値を生み出す時代であり、時間と距離の壁への挑戦時代である。コンピュータを中核とした高速データ通信網は、瞬時に大量の情報を伝達することを可能にしたのである。

情報化時代の特徴を、技術、生産、市場、社会・経済構造の観点から分析してみると、技術面では、これまで結合することが難しかった通信と情報処理が、結合できるようになり、ネットワーク化が進んできた。また、生産面では、少品種大量生産から多品種少量生産へと移り、そのプロセスの効率化のために、ヒト、モノ、カネを情報通信システムによって結合しなくてはならなかった。この生産面の変化の裏には、消費者ニーズの多様化・個性化に対応した市場の細分化という市場の変化がある。これらの変化に伴い、社会・経済構造は重工業中心からサービス産業中心へと、移動しはじめた。今、社会は情報サービスを中心とする新しい分野が、成長しはじめている。今後、情報化はますます発展していくだろう。そして、それに伴い、新たな問題も増加することになるのである。

第2節 情報化社会の持つ危険性

コンピュータの利用の拡大と通信技術の発展、およびそれらを有機的に結合したネットワークの構築によってもたらされている情報化の進展については、先に述べた通りであるが、現在では、情報化は産業や企業から行政や社会、さらには生活の方面にまで拡大してきている。このような情報化の進展は、産業や経済の合理化や

活性化、社会公共サービスの質的向上、国民生活の便利さなど望ましい面（情報化社会の光）を多くもたらしたが、同時に望ましくない面（情報化社会の影）も多くもたらした。

情報化が国民生活にまで広がり、国民の身近なものになった反面、国民の間には、自分の情報が自分の知らない所で収集、蓄積、利用、提供されているのではないかと、誤った不完全な情報が利用されるなどしているのではないかと、またその誤った情報のために自分について誤った虚像や予断を形成されているのではないかと、という不安が広がってきたのである。これは、大量の個人情報、不可視の状態では処理されていること自体に、問題があるのである。

また、個人情報においては、プライバシー侵害という面からも不安が生まれている。ネットワーク化の進展に伴って、端末機からの遠隔操作が可能となったために、正当な権限のない者によって、情報の不当な利用、改ざん、加工等が行われる可能性が出てきたことは、電算処理特有の問題として強調される。

そしてもっと恐ろしいことには、大量情報の持ち主がそれらを用いて、個人に対して強権的なコントロールを行うことにはならないかという不安があるのである。大量の情報を蓄積し、結合し、容易に検索、変更できる設備を持つ行政機関や企業に、個人についての様々な情報が蓄積されてくる結果、個人の生活や行動が監視され、操作される管理社会が生まれるのである。

これまで、情報面でのプライバシー保護は比較的容易であった。なぜなら、コンピュータというような情報機器がなかったため、個人についての情報は大量に収集されることはなかったし、収集され利用できる情報でも、一般には分散したかたちで広範囲にわたって維持されており、容易に他人はアクセスできない状態にあったからである。またその内容は表面的なものであったし、移動の多い社会では同一人の追跡が困難であったので、実際には役に立たないものが多かったりした。個人情報の照合や結合などもできないから、誤った虚像をつくり出すとい

うこともなかった。

しかし、現在ではこれらのことはすべて裏返されてしまい、情報が力に、情報を持つ者が強者になってしまった。情報化社会の危険を防止するためには、何らかの、積極的な措置が必要であろう。

第一章 プライバシーと個人情報保護

第1節 アメリカのプライバシー論

1. プライバシー権確立までの歴史

19世紀の終わりのころまで、プライバシーを侵害された人に、法廷はその門を閉ざしていた。歴史上、何世紀もの間そういう状態にあったのは、アメリカやイギリスでは、それまでのかなり不安定な社会秩序を平和に保つことに、最大の注意が払われていたからである。法廷は、暴動を起こしたり、自警団制度をつくったりすることを正すことに努力し、プライバシー侵害などというものは、法的に保護するにはあまりにもはかなく取るに足らないものとして注意を払わなかった。さらに法廷には、もしそのようなものに門を開けば過度に敏感で報復的に裁判をおこす者が現れ、不当な訴訟で法廷があふれてしまうのではないかという危惧もあったのである。また、アメリカなどでは、新聞、ラジオ、テレビ、電話といったものが広く普及する以前には、情報を自分自身の目、耳、声、記憶といったものにしか頼るすべがなく、そのため不正確な情報が真実として受け取られる危険性は少なかった。

しかし、19世紀の終わりのころを迎えると、商工業の発達によって印刷、電話、写真技術が発達し広く応用されるようになり、また、人々の読み書きの能力も増してきた。多くの情報が集められ、広い範囲の人々に伝えられ、それを受け取る人々はその問題について直接真実であるかどうかを確かめる機会が減ってきたのである。それと同時に、印刷され文書にされたものが真実であると思う傾向が出はじめてきたのである。このような時代の移り変わりを背景に、

個人のプライバシーを守るため、法廷を頼りにするという権利を、法廷は認める必要性が出てきたわけである。

2. 伝統的プライバシー権の提唱とその背景

時代が移り変わるにつれて法律上にも変化が現われ、プライバシーを権利として扱うようになったのは、19世紀の終わり頃のことである。1890年、アメリカで、プライバシーを個人の法律上の権利として初めて取り扱った論文「プライバシーの権利」(The right to Privacy)が、「ハーバード・ロー・レビュー」(Harvard Law Review)に発表された。発表したのはウォーレンとブランダイズ (Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis) という二人の法律家である。そのころのアメリカは情報を広範囲に素早く伝達する手段を手にし、イエロージャーナリズムと呼ばれる扇情主義的なジャーナリズムが台頭し、他人の私生活をのぞき見し、それを興味本位に扱うプレスが増えてきていた。新聞の記事の重点が、政治面から社会面へと移り始めた結果である。当時、アメリカ東部の町ボストンで製紙業を営み、社会的地位も高かったウォーレンは、新聞によって彼の妻の活動を書き続けられ、悩まされており、これに法的に対抗しようと、かつての法律事務所の同僚弁護士ブランダイズに相談し、二人で論文を発表することになった。

この論文は、その当時の新聞などがあらゆる方面において、礼儀も体裁もはるかに踏み外して他人の私的な事柄を暴露していることを批判し、これに対抗するためには新しい権利を考え出さなければならないとして、プライバシー権というものの必要性を説いた。その際、彼らはプライバシーを「ひとりにしておいてもらう権利」または「放っておいてもらう権利」として用いたので、これがその後、伝統的なプライバシーの権利の定義として広く使われるようになった。しかしその当時は、彼らの論文はあくまでも単なる法律的意见であり、法律ではなかった。この論文の主張を認めるか否かは、法

廷の仕事であった。

3. 各州におけるプライバシー権の承認とプロッサーによる分類

20 世紀に入ると、プライバシー侵害が裁判所で争われるようになった。

1902 年、ニューヨーク州最高裁判所では、ある若い女性がプライバシー権の侵害を理由に起こした損害賠償請求の訴訟に対する判決があった。これは、ある製粉会社が粉を売る宣伝のために彼女の写真を無断で使い、その結果彼女は友人から軽蔑されたというもので、この製粉会社を相手取って起こした訴訟であった。その写真は「ご家庭の粉」という題で、ある広告誌にのせられたものである。原審はこの女性の主張を認めていたが、ニューヨーク州最高裁判所は、原判決を破棄する判決を下した。最高裁は彼女の苦境に同情を示しながらも、この問題は州議会で立法されない限り、司法上の救済はできないという結論に達したのである。しかし、ニューヨーク州議会は翌 1903 年、プライバシー権を保護することを内容とする法律を制定して、この問題を立法的に解決した。その内容は、「広告の目的、あるいは取引のために」いかなる人物にせよ、その名前、その他を使用することは一つの犯罪に当たり、また不法行為であると規定したものであったが、個人のプライバシーについて、それが商業上利用されることのみを取り上げた狭い意味しかもたないものだった。

1905 年になると、ジョージア州最高裁判所が、初めてプライバシー権を認める判決を下した。これは、パオロ・パベジッヒがニューイングランド生命保険会社を訴えたものであるが、先の「ご家庭の粉」事件と類似したもので、一度も同意したことのない自分の写真を使われたことで、起こした訴訟だった。ジョージア州最高裁は、プライバシーの権利は存在しており、その権利を侵害された者は損害賠償を受けることができると結論を下した。ここで初めて、ウォーレンとブランダイズの考え方がとり入れ

られたのである。

その後、それぞれの州は次々とプライバシー権について議論し、判決でもプライバシー権を認める裁判が多くなっていった。しかし、その取り扱いは一様ではなく、各州によって内容はほとんどばらばらであった。それを整理したのは、プロッサー (William L. Prosser) である。彼は、プライバシーの権利を、保護利益の性質と侵害行為の態様に着目し、ウォーレンとブランダイズの考えを包摂しながら、もう少し広くプライバシーを定義付けたといえる。プロッサーは 1960 年の「カリフォルニア・ロー・レビュー」(California Law Review) に書いた「プライバシー」(Privacy) と題する論文の中で、「それは、一つの不法行為ではなく、四つの不法行為の集合である」と結論づけた。その四つの類型とは、次のようなものである。

- ① 個人が、他人の干渉を受けず、隔離された私生活を送っているのに侵入すること——侵入 (intrusion)
- ② 個人にとって他人に知られたくない事実を公開すること——私事の公開 (public disclosure of private facts)
- ③ 個人についてある事実を公開することによって、他人の眼にその個人の真の姿と異なる印象を与えること——公衆の誤認 (false light in the public eye)
- ④ 氏名や肖像のように個人にとって私的なものを別の人間の利得のために利用すること——盗用 (appropriation)

これは、法分野でいえば、不法行為法レベルでとらえた優れた成果である。

4. 現代的プライバシー権の確立とその背景

アメリカでは、1960 年代中葉になると、科学技術の飛躍的發展、特にコンピュータの性能向上との関係で新たなプライバシー問題に関心が寄せられるようになった。従来のコンピュータは、まさに電子計算機にすぎなかったが、そのころ発達してきたコンピュータは、大量の情報と蓄積し、処理する機能を備えるものになっ

てきていた。そのようなコンピュータで個人に関する情報が処理されるようになると、個人の権利は、コンピュータを操作する人の手に握られてしまうのではないかという管理社会への危機感が生まれてきた。そこで、このような事態にどのように対抗するかということで、いろいろな議論が始まり、新たなプライバシー権の定義も出てきた。

代表的なものとして、ウェスティン (Alan F. Westin) の定義がある。彼は1967年の「プライバシーと自由」(Privacy and Freedom) という著作において、「プライバシーとは、個人、グループまたは組織が、自己に関する情報を、いつ、どのように、また、どの程度に他人に伝えるかを自ら決定できる権利である。」と定義している。この考え方は、以前のような「ひとりにしておいてもらう権利」というような消極的なものではなく、他人が自己に関する情報を利用することができる程度を決定する権限を自己が有しているという、極めて積極的な定義づけになっている。ただ、ここで注意しなければならないことは、プライバシー権の主体を「個人」に限定しないで「団体」等にも広げていることである。

しかし、その後は、権利主体を「個人」とする方が、一般的になってきているようである。1973年に我が国で講演したことのあるミラー (Arthur R. Miller) は、1971年の著書「プライバシーへの攻撃」(The Assault on Privacy) の中で、権利主体を「個人」としている。彼はこの本の中で、次のように述べている。「最近、法律家や社会学者は、効果的なプライバシー権の基本的特質は、自己に関する情報の流れをコントロールする個人の能力——社会関係や個人の自由を維持するのにしばしば不可欠な力——であるという結論に到達するようになった。これと相関的に、個人が自己に関する情報の流れを統御する栓のコントロールを奪われるならば、その者はある程度まで栓を操作することができる人々や機関に屈従することになる。」

つまり、プライバシー権の定義は従来の受動

的、消極的な「ひとりにしておいてもらう権利」という伝統的プライバシー権から、「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」という能動的、積極的な現代的プライバシー権へと変わってきたのである。

5. 公正信用報告法

以上のような現代的プライバシー権を保護するために、様々な手法を用いた政策が、とられるようになってきた。

1970年に、アメリカで制定された「公正信用報告法」(Fair Credit Reporting Act) は、現代的プライバシー権の立法化のはしりである。この法律は、消費者信用保護法 (Consumer Credit Protection Act) の末尾に追加の規定をつけて改正したもので、消費者＝個人に関する信用情報を収集、蓄積し、その情報を企業等に提供している消費者信用報告機関から出される個人の信用価値、信用度、与信限度、性格、一般的評判、個人的特質または生活状態などについての報告が、公正かつ正確に行われ、また個人のプライバシーが尊重されることを目的として制定されたものである。そして、その消費者信用報告の対象となる情報は、主として個人的な用途のためのクレジットや保険、雇用の目的、その他権限を有する裁判所の命令や消費者本人の書面による指図などに従って、書面または口頭によって行われる通信のこととされている。

この法律の主な内容にある利用者の義務をみると、その情報を利用しようとする者は、自分の身元を明らかにし、他の目的に使用しないことを説明しなければならないという義務や、消費者信用報告機関から提供された情報をもとに、あるいは、その情報を決定理由の一つとして、情報利用者が消費者に不利な決定を行った場合、この事実とその報告を作成した消費者信用報告機関がどこであるか、消費者に示さなければならないという義務がある。また、消費者信用報告機関の義務としては、利用者が説明した目的以外にその情報を利用する恐れがあるときは、消費者信用報告を提供してはならないと

いうことや、消費者から要求があった場合には、その個人の情報を開示しなければならないこと、情報の正確性について消費者から反論があった場合、適当な期間内に再調査を行い、その結果に応じて適切な措置をとらなければならないこと、そして、十分に長い時間が経過しており、現在の消費者個人を判断するのにふさわしくないような情報は、提供してはならないということ等が規定されている。さらに、この法律は消費者の閲覧権も認めている。

以上が公正信用報告法の内容であるが、これらの規定は民間部門におけるプライバシーを考える上でも、極めて重要な項目であり、その後のプライバシー保護対策に大きな影響を与えている。

6. 連邦保健教育福祉省報告の5原則

アメリカにおいては、行政分野で個人データのコンピュータ化が著しく進んでいる社会福祉、医療保険等を所管している連邦保健教育福祉省(U. S Department of Health, Education, and Welfare)がある。そこでは「自動個人データに関する長官の諮問委員会」(Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data System)がプライバシー保護について検討していたが、1973年6月25日に、同委員会は、「記録、コンピュータおよび市民の権利」(Records, Computers, and the Rights of Citizens)という報告書を発表した。この報告書では、「現行法のもとでは、人のプライバシーは専断的または濫用的な記録保管業務に対して、不十分な保護が与えられているにすぎない。こういう理由から、またコンピュータ時代にふさわしい記録保管業務の基準確立の必要という理由からも、すべての自動個人データ・システムに対し連邦の「公正情報業務コード」の制定」を勧告している。そして、このコードについて、自動個人データ・システムに対する保護措置要件として、法的効力が与えられることになる5つの基本原則が基礎になるとされている。その5つの基本原則の内容は、次の通りである。

- ① その存在自体が秘密になっているどのような個人データ記録保管システムも存在してはならない。
- ② 個人が、自己に関するどのような情報が記録の中にあり、また、それがどのように使用されているかを見出す方法がなければならない。
- ③ 個人が、ある一つの目的のために取得された自己に関する情報が、その承諾なしにその他の目的のために使用されることを防止する方法がなければならない。
- ④ 個人が、自己に関する識別可能な情報の記録を、訂正する方法がなければならない。
- ⑤ 識別可能な個人データの記録を創設し、保有し、利用し、または頒布する組織は、データの信頼性をその意図した用途のために確保しなければならず、また、そのデータの誤用を防止するために、相当な予防措置を講じなければならない。

7. 1974年連邦プライバシー法の8原則

これまでのような現代的プライバシー権の発想に基づく新たな立法として注目されるのが、1974年の連邦プライバシー法(Privacy Act of 1974)である。ここでは、はっきりと条文に「自己情報コントロール権」が生きている。つまり、この法律の第2条(b)項の中には、次のように規定された条文があるのである。

- ・自己に関する記録の、行政機関による収集、保有、利用、または公開に関する決定権を個人に認める。
- ・行政機関により一定の目的のために取得された自己に関する情報が、その承諾なしに他の目的に利用され、または利用に供されることを防止する権限を個人に認める。

その他、この法律は、直接保健教育福祉省報告書が明らかにした5原則を、全面的に採用したばかりでなく、連邦議会が必要と認めたその他の諸原則も採り入れている。このプライバシー法に基づいて設置された「プライバシー保

護調査委員会」(Privacy Protection Study Commission)が、1977年に発表した「情報社会における個人のプライバシー」(Personal Privacy in an Information Society)という報告書によると、プライバシー法の原則は8つに整理することができるとされている。その8原則とは①公開の原則、②個人アクセスの原則、③個人参加の原則、④収集制限の原則、⑤使用制限の原則、⑥提供制限の原則、⑦情報管理の原則、⑧責任の原則であり、これらの内容は、次のようなものである。

- ① 公開の原則——その存在自体が秘密になっているどのような個人データ記録保管システムも存在してはならず、その方針、業務およびシステムに関して公開の政策がとられなければならない。
- ② 個人アクセスの原則——個人的に識別可能な形で自己に関する情報記録が保管組織により保有されている個人は、その情報を見る権利および複写する権利を有するものとする。
- ③ 個人参加の原則——自己に関する情報が記録保管組織により保有されている個人は、その情報の内容を訂正または修正する権利を有するものとする。
- ④ 収集制限の原則——個人に関して組織が収集できる情報の種類に制限を設け、また、組織がそのような情報を収集する方法に関しても一定の要件を設けるものとする。
- ⑤ 使用制限の原則——記録保管組織内における個人に関する情報の内部的使用に対し制限を設けるものとする。
- ⑥ 提供制限の原則——記録保管組織が行うことができる個人に関する情報の外部への提供に対し制限を設けるものとする。
- ⑦ 情報管理の原則——記録保管組織は個人に関する情報の組織による収集、保有、使用および頒布が必要かつ合法的であって、また、その情報自体が最新かつ正確であることを保障する合法的かつ適切な

情報管理の方針および業務方法を確定する積極的な責任を負わなければならないものとする。

- ⑧ 責任の原則——記録保管組織は、その個人データ記録保管方針、業務およびシステムに関し責任を負うものとする。

第2節 日本のプライバシー論

1. プライバシー議論の始まり

我が国においてプライバシー権が論じられるようになったのは、第二次世界大戦後のことである。それまで、アメリカのプライバシー権が「内秘権」や「秘密権」という訳語で論じられたことはあったが、それほど活発な議論ではなかった。その理由としては、日本人が小さな家に住み、長屋的生活を送り、相互に寄り添って生きてきた民族であることがあげられる。長屋という社会の最小単位の中で、信頼関係を維持してきた民族からは、プライバシーという観念はなかなか生まれにくかった。しかし、第二次世界大戦後になると言論の自由が保障され、それに伴って出てきた個人の私事等をあばくマスメディアのために、プライバシー権が本格的に主張されるようになり、法学界においても議論が活発化した。

そこに出てきたのが、昭和36年の「宴のあと」事件である。この訴訟によって「プライバシー」の保護が国民一般に広く意識されるようになり、また我が国で初めてプライバシーの権利を承認した判決が出された。「宴のあと」事件とは、個人の私生活が小説の形で大衆の目にさらされたことに対する訴訟事件である。その事件の内容は、昭和34年の東京都知事選に、社会党から推されて立候補し、苦杯を喫した元外務大臣の有田八郎が三島由紀夫の小説「宴のあと」により、自己のプライバシーを侵害されたとして、昭和36年3月に作者の三島氏と出版元の新潮社を相手どって、東京地方裁判所に慰謝料と謝罪広告を請求した民事訴訟であった。この訴訟の当事者がいずれも有名な人物であったうえに、プライバシーという我が国では耳慣

れない新しい言葉が使われたこともあって、大きな反響を呼んだ。

昭和 39 年、東京地裁は、原告のプライバシーを侵害されたという主張を認め、被告に 80 万円の慰謝料の支払いを命じる判決を下した。この判決ではプライバシー権の法的根拠については、日本国憲法によって立つところでもある個人の尊厳、他人の住居を正当な理由がないのにひそかにのぞき見る行為の禁止（軽犯罪法第 1 条第 1 項第 23 号）、相隣地の眺望についての制限（民法第 235 条第 1 項）、信書開披罪（刑法第 133 条）などをあげ、次のように述べている。「ここに挙げたような成文法規の存在と……私事をみだりに公開されないという保障が、今日のマスコミュニケーションの発達した社会では個人の尊厳を保ち幸福の追求を保障するうえにおいて必要不可欠なものであるとみられるに至っていることを合わせ考えるならば、その尊重はもはや単に倫理的に要請されるにとどまらず、不法な侵害に対しては法的救済が与えられるまでに高められた人格的な利益であると考えるのが正当であり、それはいわゆる人格権に包摂されるものではあるけれども、なおこれを一つの権利と呼ぶことを妨げるものではないと解するのが相当である。」判決は、プライバシー権を「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」と理解したのである。アメリカより約 60 年遅れて、ようやく日本では、プライバシー権が認められるようになった。

2. 情報化の進展に伴うプライバシー議論

このように、出版、マスコミ活動に関しての、プライバシー侵害問題については、昭和 30 年代から問題となっていたが、情報化に伴ってプライバシー侵害が議論されるようになったのは、昭和 40 年代後半からである。その理由は、昭和 40 年代に入ってコンピュータ利用が急速に拡大するとともに、その利用もそれまでの統計、試験研究といったものから、税、年金、免許等個人情報をも取り扱うことになり、国民生活により関係が深いものとなってきたからである。

昭和 43 年 8 月、政府は電算化推進の一環として「電子計算機利用の今後の方策についての閣議決定」を行い、その後「関係七省庁会議」（行政管理庁（現総務庁）、大蔵省、通商産業省、文部省、郵政省、科学技術庁、経済企画庁）を発足させ、昭和 45 年 2 月にこの会議は「情報処理高度化運営方針」を作成した。そこで決定された基本事項のうち、事務処理用統一個人コード設定の推進を達成するため、同年 3 月「各省庁統一個人コード連絡研究会議」が設けられた。この事務処理用統一個人コードが、「国民総背番号制」につながるものであるとして、管理社会化、国民総監視システムへの恐れから、コンピュータ処理に係わる個人情報の保護の必要性について、議論が高まる契機となった。その後、統一個人コードについては、国民の反対運動の高まり、費用対効果等の問題から実現はしていない。

3. 中央会議の結成

これらの国民総背番号制に早くから反対の態度を表明し、活発な運動を行ってきたのは全電通（全国電気通信労働組合）であった。この全電通を中心に電機労連（全日本電機機器労働組合連合会）や自治労（全日本自治団体労働組合）、そして学者、文化人を加え、昭和 47 年 11 月 15 日、「国民総背番号制に反対しプライバシーを守る中央会議」（以下「中央会議」という）が結成されるに至った。そして、「コンピュータの便利さと人間の尊厳は引きかえにできない」を標榜し、積極的に運動を展開していった。この運動が、国民総背番号制に歯止めをかけたことは間違いない。

さらに、中央会議は、昭和 48 年には、先に述べたミラーを招いて、2 月 19 日から 23 日にわたり、東京、京都および広島で、講演会、パネル・ディスカッション、専門家会議を開いて、国民総背番号制が個人の人權に与える危険性を訴え、その対策などについて討論した。この会議でミラーは、アメリカで進行しつつあるコンピュータ社会の陰の部分や、コンピュータ利用

についての原則について発言し、これを踏まえて、中央会議はこれまでの一連の会議のまとめとして「現代文明のきわめてけんらん豪華な繁栄という外観」のもとに、「データバンク社会、管理社会化による人間の人格と精神の大量死」があることを指摘し、「情報は権力なり」のコンピュータ社会では、もはや「管理者や権力の善意は期待するな」ということを確認した。

続いて、昭和49年9月、中央会議の政策メンバーは、「日本におけるコンピュータ利用とプライバシー保護に関する報告書」をまとめたが、この報告書の中で「法制化へむけての提起」として、①システム規制、②システムの運営、③個人情報の貯蔵、④個人情報の正確性の維持、⑤プライバシー保護委員会の設置などを、具体的に明らかにした。これらの運動は、その後制定されはじめる全国のプライバシー条例にも、影響を与えることになる。

4. 国におけるプライバシー保護の議論や様々な運動の広がり

今度は、政府のプライバシー保護の動きについてみてみよう。

政府において、行政機関が保有する個人情報についての保護対策が、本格的に検討され始めたのは、昭和49年に入ってからである。昭和49年6月、行政管理庁長官は行政監視委員会に対し、「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方いかん」について、諮問を行った。同委員会はこれを受けて、約10か月にわたり、調査、審議を行い、昭和50年4月には、「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告」を行った。ここでは「現段階では一義的な結論を得ることは困難」であり、「この問題については引続き検討を進めるべきもの」と報告している。しかし、その一方で「維持管理等運用に関する規制」については、「法的措置を別としても、このような事項の自主規制につき、行政機関内部において更に検討を進め、内部管理体制

を充実する必要がある。」として、個人情報の維持管理について適切な行政運営上の措置を維持すべきことをも指摘することを忘れなかった。

この行政監視委員会中間報告を受け、政府においては、電子計算機処理に係わるデータのうち、特にその漏えい、滅失、き損等を防止する必要があるものに関し、各省庁が講ずべき事項の大綱を定めた「電子計算機処理データ保護管理準則」が、昭和51年1月に事務次官等会議で申し合わされた。各省庁では、この準則に基づき、それぞれの内部規程を定め、個人、法人等に関するデータのうち、特に漏えい、滅失、き損等を防止する必要があるデータの保護を図ることとされた。ここにプライバシー保護議論はピークをむかえたのである。その後の国の動きについては、昭和55年までしばらく待つことになる。

さて、その間、昭和53年には、再び国民総背番号制の問題がもちあがった。これは、金持ち優遇税制と批判のあった利子・配当分離課税を改め総合課税とするための案として出されたものである。この時点で、税金逃れを改善するために納税者背番号制を実施し、この番号を付した納税者カードによって、コンピュータへ入力したり、照合などのチェックを行おうとしたために、中止されたはずの国民総背番号制復活への第一歩ではないかという批判が高まったのであった。

そして、昭和55年9月にOECDの理事会が「プライバシーの保護と個人データの国際交流についてのガイドラインに関する理事会勧告」を採択し、加盟国に対して個人データ処理にあたっては、8つの原則を守るよう国内法の整備を求めたのを受けて、行政管理庁では、昭和56年1月から、学識経験者等を集めた「プライバシー保護研究会」を開催し我が国における情報処理に伴うプライバシー保護対策について、調査研究を行った。その結果、昭和57年7月には、「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」が発表され、この報告で「プライバ

シー保護の新たな立法が必要である」旨が明言されており、国レベルの早急な取り組みを迫ったのであった。

5. 伝統的プライバシー権から現代的プライバシー権へ

日本においても、アメリカや世界の動きと同様、プライバシーの権利の概念は伝統的なものから現代的なものへと変化した。

従来の伝統的プライバシー権の概念は、プライバシーの訳語に権利をつけて、「内秘権」、「秘密権」、「私事権」、「私生活権」等とされていた。これに加えて、判決で出された「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」という概念も、伝統的なプライバシー権に入ることは、前述の通りである。

ところが、コンピュータ化の進展に伴い、日本でも新たな定義がされるようになった。それが「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」または「自己情報コントロール権」という現代的プライバシー権である。日本も消極的、受動的な概念から積極的、能動的な要素を含む概念へと、展開してきたのである。

第3節 プライバシー保護と個人情報保護

1. プライバシー保護と個人情報保護の関係

これまで述べてきたように、アメリカで発達したプライバシーの概念は、やや遅れて同様な問題に直面するようになった各国において採り入れられてきた。しかし、ヨーロッパ諸国においては、「プライバシー」という言葉に1対1で対応する概念が、必ずしも存在しないところがあるため、法律の制定にあたっては、プライバシー保護という言葉は用いないで、「データ保護」という言葉が使われている国が多くある。例えば、同じ英語圏であるイギリスであっても、プライバシーという言葉は使用しないで「データ保護」という言葉を使っている。このように、アメリカとヨーロッパ諸国では、使用する言葉の上では異なるものの、保護しようとしているのは個人情報であり、それを保護する手法等も

ほぼ同じ内容であるから、アメリカの「プライバシー法」とイギリスの「データ保護法」の概念は同じである。つまり、プライバシー保護法も個人データ保護法も個人情報保護法も、言い方は違っても、法律の内容からみると、概念的にはほぼ同じということになる。

ところが、今度は「法」という言葉を取って、プライバシー権というものを考えてみた場合、事情は少し違ってくる。プライバシーの権利と個人情報保護の概念には、確かに共通するところがあるが、全く同じとはいえない。すなわち、プライバシーの権利の中には個人情報保護に関係ないものも多く含まれており、個人情報保護よりもプライバシーの権利の方が概念は広いのである。プライバシーの権利には含まれるが、個人情報保護の概念には含まれないものとして、例えば、勝手に写真を撮られて雑誌に掲載される、のぞき見されるなどといったものが挙げられる。

2. プライバシー保護、個人情報保護、データセキュリティの関係

さて、今度は、プライバシー保護、個人情報保護、データセキュリティの関係をはっきりさせておこう。これは、データセキュリティの概念をはっきりさせると、違いがよくわかる。

情報システムの保護に関するセキュリティについては、「コンピュータセキュリティ」とか「データセキュリティ」とか言われるが、これらの用語は必ずしも共通の概念で使われているわけではない。一般的には、「コンピュータセキュリティ」が、コンピュータ処理を行うシステムすべてのコンピュータ資源を保護する意味で、一番広い概念で使われるのに対し、「データセキュリティ」は、システムの中のデータをその脅威あるいはリスクから保護する意味で使われている。そして、これら「コンピュータセキュリティ」、「データセキュリティ」において、コンピュータで処理されるデータでプライバシーに係わるものが、プライバシー法、データ保護法あるいは個人情報保護法の対象となって

いるのである。しかし、現代の個人情報保護法は、セキュリティの部分も少し含めたり、またコンピュータシステムのデータばかりでなく手作業による処理も含めたりしているので、その境界線は、それほどはっきりとしたものでなくなってきた。

第二章 個人情報保護の国際的基準

第1節 OECD 理事会勧告

1. 欧米諸国の利害対立

1970年代に入って本格化した国際データ通信は、国民のデータが他国へ流出し、蓄積、処理されるという状況を生み出した。これは、情報が自由に他国に流れることによって、自己のコントロールの及ばない場所で、自由な変造、歪曲あるいは結合が行われる危険性があるということの意味している。つまり、個人情報の規制について、ゆるい政策をとっている国に、個人情報の巨大なデータベースがつくられ、データの避難所が形成されると、そこから自由に情報が供給されることになり、たとえ自国が個人情報の厳重な保護を行っていたとしても、意味がなくなるのである。

この「データの国境を越える流通」(Trans-boarder Data Flow)という名のもとに議論された問題は、ヨーロッパ諸国の間に起ってきたものであるが1970年代にヨーロッパ諸国で、相次いで制定された個人情報保護のための法律の中には、個人データの国外処理を制限する条項を設けているものが多くある。このような制限条項は、自国民の個人情報保護には役立つが、他方においては諸国間の情報の自由な流れを妨げるという効果をもつことになるし、また、たとえ、制限条項をもたなくても個人情報保護を目的とする法律は、データの国外処理の阻害要因ともなりかねないのである。

当時、アメリカには、全地球的な規模の通信ネットワークが存在し、その所有者である企業は、ネットワークを通じてヨーロッパ市場を席卷していた。そのため、これらヨーロッパ諸国

の個人情報保護法は、アメリカの経済的利益を圧迫することとなり、情報産業で圧倒的な優位を占めているアメリカと、個人情報保護法で個人データの国外処理を制限しようとするヨーロッパ諸国との間で、利害の対立が深まってきたのである。

2. OECD 理事会勧告の採択

さて、このアメリカとヨーロッパ諸国の利害対立の調整をゆだねられたのが、経済協力開発機構：OECDであった。OECDは、1978年のはじめに、「国際データ障害とプライバシー保護専門家グループ」を設置し、個人データの国際流通と個人データおよびプライバシーの保護についての基本的ルールに関するガイドラインを、作成するように指示した。そして、OECDは、この専門家グループの作業をもとに、1980年9月23日、「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」を採択したのである。この理事会勧告は、プライバシー保護の国際水準を示したものとして、注目に値するとともに、我が国では、国レベルでの個人情報保護を検討する一つの契機となった。

3. OECD 理事会勧告の内容と法的性格

この勧告の附属文書に出てくるプライバシー保護のためのガイドラインは、個人データの収集制限の原則から責任の原則まで8原則が定立されているが、これを見ると、プライバシー保護に傾きすぎているように、見えるかもしれない。しかし、この勧告はそうではなくて、情報の自由な流れの確保とプライバシー保護の調和を図るために、採択されたものなのである。

そのOECD理事会勧告は、次の通り勧告している。

「理事会は、……加盟国間の情報の自由な流通を促進すること及び加盟国間の経済的社会的関係の発展に対する不当な障害の創設を回避することを決意し次のとおり勧告する。

- 1 加盟国は、本勧告の主要部分である勧告附属文書のガイドラインに掲げているプライバシーと個人の自由の保護に係わる原則を、その国内法のなかで考慮すること。
- 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除去、又はその障害の創設を回避することに努めること。
- 3 加盟国は、勧告附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・協力の手続きについてできるだけすみやかに同意すること。」

勧告の附属文書に掲げられているガイドラインは、5部22条からなり、第一部では、ガイドラインの適用範囲等を規定している。ここでは、①プライバシーと個人の自由に対して危険性のある公的及び私的部門の個人データに適用すること、②電子計算機処理に係わる個人データに限定してもよいこと、③このガイドラインは、最小限の基準とみなされるべきであり、追加的措置により補完することができること等とされている。また、ガイドラインの第二部及び第三部に掲げられている諸原則に対する例外は、国家主権、国家安全保障、及び公秩序に関係するものを含め、できるだけ少なくすること、国民に知らしめることとされている。

第二部は国内適用における基本原則であり、当時すでに立法化していたアメリカ、フランス、ドイツ等の法律を集約したもので、8つの原則をあげている。この8原則については、後で説明する。

第三部は国際的適用における基本原則であり、①加盟国は、プライバシーと個人の自由の保護という名目で、これらの保護に必要な程度を超え、かつ、個人データの国際流通に対して、障害を創設するような法律や施策を差し控えるべきであるとしつつも、②他の加盟国が自国と同

等の保護を課していない場合には、個人データの流通を制限することができるとして、個人データの自由な流通の確保と合法的な制限の許容性についての原則を掲げている。

以上のようなOECD理事会勧告の法的性格について見てみると、これは勧告であるから、条約のように法的拘束力を持つものではない。ガイドラインの8原則も国内法の中で考慮すべき原則として掲げられており、それをどのように実施するかは、加盟国の裁量にゆだねられているのである。

4. OECD 理事会勧告の8原則

勧告の附属文書に掲げられているガイドラインの第二部は、国内適用における8つの基本原則である。この8原則は、国内法の中で考慮すべき原則として、つまり、世界のあらゆる加盟国の立法化への基準として、非常に有名なものである。その8原則とは、次のようなものである。

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、データ主体に知らせめ又は同意を得たうえで、収集されなければならない。

② データ内容の原則

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、最新なものに保たれなければならない。

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、かつ目的の変更毎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、第9条（目的明確化の原則）により明確化された目的以外に開示利用その他の使用に供されるべきではないが、次の場合はこの限りではない。

データ主体の同意がある場合、又は法律の規定による場合

⑤ 安全保護の原則

個人データは、その紛失もしくは不当なアクセス、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

個人データに係わる開発、運用および政策については、一般的な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、性質およびその主要な利用目的とともにデータ管理者の識別、通常の住所をはっ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。

- ・ 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。
 - ・ 自己に関するデータを、
 - (1) 合理的な期間内に、
 - (2) もし必要なら、過度にならない費用で、
 - (3) 合理的な方法で、かつ、
 - (4) 自己にわかりやすい形で、自己に知らしめられること。
- 上記(1)および(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、およびそのような拒否に対して異議を申し立てることができること。
- (5) 自己に関するデータに対して異議を申し立てること、およ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したがう責任を有する。

少し補足を加えると、8原則のうちの①収集制限の原則には、一つの問題が隠されている。そのことについては、OECD 理事会勧告解説メモランダムの中に示されているが、それは、個人データの収集制限に係わることで、いわゆる「センシティブ情報」についてのことである。「センシティブ」(sensitive)という語を訳すと、辞書には、「敏感な」、「感受性の強い」、「傷つきやすい」などと訳しているが、実際には日本語の概念に訳すのは非常に困難であり、法律にも日本語に訳さずに、そのまま「センシティブ」と用いている。このセンシティブ情報に当たるのは、人種、信条、犯罪記録などの差別の危険性の高い情報で、ヨーロッパ諸国では、これらのセンシティブ情報を法律で制限している国が多くあり、OECD もこれらの情報の収集については、制限すべきであると考えている。しかし、OECD の専門家グループは、このセンシティブ情報について議論した結果、センシティブと万人に認められるようなデータを定義付けることは、不可能であることがわかった。よって、8原則の中の収集制限の原則の表現は、個人データの収集には限度があるというようなものになったのである。

第2節 欧州評議会条約

1. CE の個人情報保護条約の成立

欧州評議会(CE)は、人権擁護の面から、早くからプライバシー保護または個人情報保護について取り組んできた機関である。このCEの閣僚委員会は、1980年9月17日、「個人データの自動処理に関する個人の保護のための条約(ヨーロッパ条約108号)」を採択した。そして、この条約は、翌1981年1月28日、各国の署名に付され、1985年、5か国目の当時の西ドイツが批准をしたので、同年10月1日発効した。この条約は、形式的には異なった方法で定められているが、内容はOECD 理事会勧告の原則

とほぼ同じである。

2. CE の個人情報保護条約の内容

この CE の個人情報保護条約は、7 章 28 条からなるが、第二章がデータ保護に関する基本原則とされており、第 4 条から第 11 条まで及んでいる。この内容は、先に述べたように OECD 理事会勧告の原則とほぼ同じである。従って、ここでは CE の条約と OECD 理事会勧告の原則との違う点に注目しながら、その内容の特徴を簡単に述べてみたいと思う。

CE の条約には、OECD 理事会勧告の 8 原則に当たるものが、ほぼ同じ内容で規定されているが、OECD 原則にはない違うところが主に 2 か所ある。1 つは、第 6 条に規定する特別の種類のデータである。そこには、「人種、政治的意見又は宗教その他の信条を明らかにする個人データ及び健康又は性生活に関する個人データは、国内法により適当な保護措置がとられていない限り、自動処理することはできない」と定められている。OECD のガイドラインでは、明確にしていないセンシティブ情報について、その内容を明らかにし、保護措置をとるよう規定したところに違いがある。2 つ目は、適用範囲の問題である。OECD の理事会勧告では、第一部の総論でガイドラインの適用範囲について、個人データの自動処理についてのみに、ガイドラインを適用してもかまわないとしているが CE の条約では、第 3 条の適用範囲の規定において、自動処理されていない個人データ（手作業処理の個人データ）に関しても、条約を適用してもかまわないとしている。両方とも意味するところは同じであると思われるが、手作業処理を含めた範囲に重点を置くか、含めない範囲に重点を置くか、規定の仕方に微妙な違いがあるといえる。

さらに、CE の条約は第 23 条に、非加盟国の加入についても規定を設けている。そこでは、「この条約の発効後、欧州評議会閣僚委員会は、欧州評議会憲章第 20 条に規定された過半数による決定及び同委員会に出席する資格のある加

盟国代表者の満場一致の議決により、欧州評議会非加盟国に対し、この条約への加入を招請することができる」として、非加盟国の加入についても認めているのは大きな特徴である。

第 3 節 世界各国の個人情報保護法

1. 欧米諸国の制定状況

個人情報の電子計算機処理の進展に伴い、個人の権利利益の侵害の恐れが出てきた欧米各国は、1960 年代後半から問題の意識が高まり、1973 年 5 月には、スウェーデンが国レベルでは初めて「データ法」を制定した。北欧などにおいては、個人情報の電子計算機処理を導入するに当たり、国民識別番号制度が既に存在していたことから、個人の権利利益の侵害の恐れがより強く意識され、立法化につながったものと思われる。それ以来 OECD 加盟 24 か国の中では、アメリカ（1974 年 12 月）、ドイツ（1977 年 1 月）、フランス（1978 年 1 月）、カナダ（1982 年 7 月）、イギリス（1984 年 7 月）において個人情報保護のための法律が制定された。

その個人情報保護法の内容としては、個人情報の処理機関に対する規制と個人の権利が主なものであり、ほぼ共通したものが認められる。しかし、それぞれの国の法制度や国情を反映して異なる部分も存在する。以下、各国の制定内容について、主にスウェーデン、アメリカ、ドイツ、フランス、カナダ、およびイギリスの法律を比較してみたいと思う。

2. 欧米諸国の規制対象領域

まず、各国が規制する対象領域について考えてみたいが、規制対象領域といっても、これはさらに 3 つに分けることができるのである。

- ① 対象部門——公的部門、民間部門の双方を 1 つの法律で規制するオムニバス方式と、公的部門のみを規制し、民間部門については別の法律で規制するセグメント方式の二通りがある。スウェーデン、ドイツ、フランスおよびイギリスのヨーロッパ諸国はオムニバス方式を、アメリ

カ、カナダはセグメント方式を採用している。また、公民両部門を対象としているところでも、一般的にいて民間部門よりも公的部門の規制の方が強いという特徴がある。

- ② 対象データの処理形態——電子計算機処理のみを対象とするものと電子計算機処理のほかに手作業処理（マニュアル処理）も対象とするものに分かれるが、前者はスウェーデンとイギリス、後者はアメリカ、ドイツ、フランスおよびカナダがとっている形式である。しかし、やはり、規制の中心は、電子計算機処理のものである。
- ③ 対象データの種類——個人情報のみのもとの個人情報だけでなく法人情報も含むものに分かれるが、スウェーデン、アメリカ、ドイツ、フランス、カナダおよびイギリスのどの国も、個人情報のみとし、法人情報は含まないものとしている。

3. 欧米諸国の規制内容の比較

さて、今度は、それぞれの国の個人情報の処理機関に対する規制や、個人の権利の内容について考えてみよう。

- ① システムの設置——情報システムを設置し、あるいは所有、運用するに当たって、それを野放しにすることは、多くの被害を生む可能性がある。従って、法律でその設置の届出あるいは許可を与えるようになっている。その中でも届出だけでよいとする国は、アメリカ、ドイツで、フランスでも民間部門については届出制となっている。その他のスウェーデン、フランス、カナダでは、主管官庁または委員会の許可を必要とすることになっている。しかし、その中でもスウェーデンについては、公的部門は許可を要せず、事前にデータ検査院の意見を聞くことになっており、イギリスにおいては、登録という概念を用い、登録官が登録の申請

を拒むことができる場合もありうることを規定した。

- ② 特定種類のデータの収集・入力制限——特定種類のデータの収集・入力制限については、犯罪、健康、思想・信条、宗教、人種などの特定の情報を、収集、入力してはならないと、はっきり規定する国は、スウェーデン、アメリカ、フランスの3か国になる。
- ③ 提供の規制——個人に関する情報が、無原則に他に提供されることから生じる弊害を防止するために、提供の制限に関する規制があるが、これについては、6か国とも規定を設けている。特に下部機関の個人データが上部機関に無条件に吸い上げられたり、他部門との間でやりとりされたりすることには、一定の制限を設けなければならない。
- ④ データの維持管理——個人情報システムの所有者が、その安全性と信頼性を維持していくためにとるべき措置や対策については、内容に多少の相違はあれ、6か国ともこれを定めている。
- ⑤ システムの公示——スウェーデンを除く他の国では、個人情報システムの公示が行われている。これは、その存在そのものが秘密にされているような個人情報システムがあってはならないという考えに基づくものである。なお、スウェーデンにおいては、他の国と少し違い、ファイル管理責任者が個人情報ファイル簿の名簿を備え置くという形になっており、これが公示の役目を果たしている。
- ⑥ 個人の権利——個人の権利としては、閲覧請求権、訂正請求権があるがどの国もこの権利については認めている。しかし、このような閲覧・訂正請求権にも一定の適用除外を、どの国も規定していることは、忘れてはならない。また、不服申立権については、スウェーデンは明文の規定はないが、運用上、データ検査院が苦

情処理をするなど認められているので、その他の国も合わせて、6か国すべての国で認められているということになる。

- ⑦ その他——情報処理について制限をしている国は、スウェーデン、ドイツ、フランス、イギリスのヨーロッパ諸国となっている。また、罰則規定については、すべての国で規定しているが、損害賠償となるとスウェーデン、アメリカ、イギリスの3か国だけが認めている。
- ⑧ 監督機関——個人情報保護の実効性を確保するため、各国はそれぞれ新設あるいは既存の第三者機関に、法施行の監督機関として、役割を担わせているのである。

4. 今後の課題

欧米諸国における個人情報保護法の最近の動向としては、技術の発展や法運用の経験を踏まえての立法化や、法律の改正または改正の検討が行われている段階である。

1980年代に入ると、それまでの大型電子計算機による情報の集中処理から、ネットワーク化やマイクロ・コンピュータによる分散処理の割合が高まり、システムの許認可等の手続きの簡素化等が、求められるようになった。また、民間部門については、できるだけ処理機関の自主規制にゆだねようという傾向が高まっている。

そして、ヨーロッパ諸国においては、EC（欧州共同体）の市場統合が目前に迫っている。EC加盟国間におけるデータ保護規制の調整、統一化の問題が浮上してきている状態にあるのである。

第三章 地方公共団体の個人情報保護対策

第1節 地方公共団体の情報化

1. 地方公共団体の情報システム

地方公共団体がコンピュータを利用し始めたのは、昭和30年代の半ばからであった。その後40年代には、経済の高度成長を背景とした行政需要の増大、複雑化に対応するため、コン

ピュータが積極的に活用されるようになってきた。しかし、昭和50年前後から石油ショック後の厳しい財政事情に陥ることとなったため、地方公共団体は、国に先駆けて行政改革に取り組み、これらの状況の解決に努めてきた。この行政改革は一応の成果を挙げたが、その後の人口の高齢化、社会の情報化等の社会経済情勢の変化に対応するためには、引き続き行政改革を行っていかざるを得なかった。

こうした事情を踏まえ、昭和59年12月の閣議決定「行政改革の推進に関する当面の実施方針について」において、地方公共団体における今後の行政改革の総括的な指針となるべき、「地方行革大綱」を策定することが決定された。自治省では、この閣議決定を受けて、地方行革大綱を策定し、昭和60年1月、各地方公共団体に於て、これを通知した。この大綱は、その重点事項として7項目を取り上げ、それぞれに具体的な改革の指針を示しているが、その中の1項目として「OA化等事務改革の推進」を挙げ、OAの積極的な導入と有効な活用を図ることを、求めている。これを受けて、地方公共団体においては、さらに情報化が進むこととなり、現代では、ほぼすべての地方公共団体でコンピュータが使われている。

これらの地方公共団体の情報化の歩みを、歴史的にまとめてみると、その変化は大別して二つの段階に分けて説明することができる。まず、第一段階は昭和35年から昭和50年代前半までの時期である。汎用コンピュータを利用し、主に税額計算、給与計算、統計処理等の大量定型の業務が、バッチ処理を中心として行われていた。第二段階は昭和50年代前中期からごく最近までの時期である。汎用コンピュータの性能向上と情報処理通信技術の進歩により、オンラインシステムやデータベースシステム等の高度利用が急速に進行するとともに、パソコン等のOA機器の導入が始まり、主に住民基本台帳に記載されている住所、氏名、生年月日、性別などの項目をデータベース化して利用したり、税務や民生、福祉関係のコンピュータシステムと

結合したりして、情報を集中して管理する方法に移ってきた。

地方公共団体は、このように多様な業務をコンピュータ処理しているのであるが、地方公共団体においては、地域住民に密着した行政を行う主体であるため、コンピュータ処理される業務の中には、個人情報を取り扱うものが多い。現代では、税務事務、国民年金事務、住民記録事務、各種検診事務のほか、選挙人名簿作成等の選挙管理委員会事務、学齢簿作成等の教育委員会事務等が、市町村ではコンピュータ処理されているが、これらのうち住民記録ファイルは、税務ファイル、国民健康保険ファイル、国民年金ファイル等との結合により住民情報システムと呼ばれ、特定項目の該当者に関するデータを検索し、統計表、一覧表の作成、通知書、催促書の送付等を行うことに、利用されている。

2. 地方公共団体が保有する個人情報とその収集方法

以上のような多様な地方公共団体の情報システムに共通するのは、保有するデータが住民や地域にとっての基本となるもの、プライバシーに係わるもの、企業秘密に類するもの等、社会的に極めて重要なデータを多く保有していることである。これら地方公共団体が保有する個人情報を細かく分類してみると、①身分に関する情報、②所得に関する情報、③市民生活に関する情報、④保健に関する情報、⑤文教に関する情報、⑥政治、思想に関する情報、⑦統計に関する情報などがある。しかし、すべての情報が法令などの規定に基づいて、収集されているわけではない。もちろん、法令などの規定により集められる情報も多いが、法令の規定によらないものでも、法令に付随して集められる情報もある。例をあげると、検察庁からの通知により集積される住民の犯罪歴情報などがそれに当たる。住民の犯罪歴を収集する事務には法的根拠はなく、公職選挙法第11条3項にある「選挙権及び被選挙権を有しなくなるべき事由が生じたこと又はその事由がなくなったことを知った

ときは、遅滞なくその旨を当該地の市町村の選挙管理委員会に通知しなければならない」という規定に基づき、検察庁からの通知を受け、公民権に関する事務から収集しているのである。また、法令に基づかないけれども公益上の要請から収集される情報があるが、これには、浸水、崖崩れ、火山の噴火などの箇所の調査などにより得た防災に関する情報などがある。その他、市民アンケート調査による地方公共団体が任意に一定の目的をもって収集する情報や、市民対象に作った各種の健康診断の診断結果票のような、地方公共団体が事務、事業を行ったことにより付随的に集められた情報などもある。

次に、これらの情報の収集方法であるが、一般的にこの方法は、①本人・家族の申請、②住民票からの転記、③課税台帳からの転記、④住民票・課税台帳以外の名簿等からの転記、⑤国・都道府県等からの報告、⑥団体等への名簿等の提出依頼、⑦第三者からの入手⑧その他に分けることができる。⑧のその他には、固定資産税業務における土地・家屋の実態調査に使われる航空写真や、公立図書館における個人情報（本の貸出から読み取れる個人の読書傾向や思想傾向）などが入ることになる。

第2節 個人情報保護条例の制定

1. 我が国初の個人情報保護条例——国立市——

昭和50年代に入った頃、地方公共団体の個人情報保護対策に、画期的なことが起こった。昭和50年3月、東京都国立市で、我が国初の個人情報保護条例が制定されたのである。

国立市は昭和42年10月にコンピュータによる業務処理方式を導入したが、昭和46年、コンピュータシステムのレベルアップを行い、固定資産税、市民税など10業種以上の業務を記録した。これと同時に当時活発化していたプライバシー論議を受けて、プライバシーの保護をどのように行うか庁内で検討を進めていたが、昭和49年3月、市議会において議員から、「コンピュータ導入が野放しに進むと国の計画している国民総背番号制と結びついたり、データが

漏れてプライバシーが侵される恐れがあるので、条例を制定して歯止めを設けるべきである。」という発言がなされたため、さらに市では検討を行い、昭和50年3月に「国立市電子計算組織の運営に関する条例」が市議会に提出された。その時市長は、「市民福祉の向上のため、プライバシー保護をはかりつつ、行政事務を効率的に進めようとするものである。」と説明した。市議会で成立した条例は、同年3月26日に公布、施行され全国的関心を集めた。

この条例はわずか5条からなる簡単なものであったが、第3条には、「電子計算組織の利用にあたっては、市民の基本的な人権を尊重し市民の個人的秘密の保持をはからねばならない」という注目すべき規定がある。ここで用いられた「個人的秘密」という言葉はプライバシーを意味しているといえるので、その意味においてこの条例は、プライバシー保護条例ないし個人情報保護条例と言うことができるであろう。しかし、そのプライバシー権の内容は、なお「宴のあと」事件以来の伝統的なプライバシー権の内容であった。

またこの条例においては、具体的にデータ保護に関する規定を同施行規則において定めていた。その内容はデータファイルの内容を具体的に列挙すること（規則第4条）、市民の思想・信条、宗教および健康状態に関するものの記録や、市民の権利を侵す恐れのある業務処理を禁止すること（規則第5条）、不要となったデータは焼却処分を行うこと（規則第6条）など、コンピュータの運営について細かく規制したものであった。

しかし、この条例は宣言規定的なものであり、スウェーデンのデータ法や1974年のアメリカのプライバシー法のような個人情報保護の体系的性は備えていなかった。その後、この条例は昭和53年6月に大幅に改正され、また昭和62年1月1日には、情報公開制度と一体化した「国立市情報公開及び個人情報保護に関する条例」が施行され、体系的なものとなったのであった。

2. 中央会議の条例モデル要綱

さて、その後の条例制定に大きな影響を与えたのは、昭和51年9月の「中央会議」によって発表された「個人情報保護条例モデル要綱」である。これは28か条からなっていたのであるが、これまでの個人情報保護条例の枠を超えて、広く個人情報の保護を目指すものであった。このモデル要綱の理論的根拠にあるのは、「知る権利の保障」と「自己情報コントロール権」である。具体的方策としては①個人情報保護のための民主的な委員会の設置、②個人情報のコンピュータへの入力ならびに貯蔵の規制、③個人情報の収集のあり方、④自己情報の開示、⑤目的外使用の禁止、⑥共同利用の禁止、⑦貯蔵期限の制定、⑧コンピュータシステムの結合の禁止、⑨ファイルの取り扱いの規制、⑩保安の義務づけなどを提起し、さらに統一コード制の採用の禁止やオンラインの禁止、外部委託の禁止なども規定している。特に、システムの結合については、国民総背番号制につながるものとして、反対の立場を明確にした。また、コンピュータによる処理に対象を限定せず、手作業処理をも含んだ総合的な個人情報保護を目指したものになっている。しかし、あらゆる面を禁止することは、逆により良い情報化社会への進展を妨げることになるということに注意しなければならない。

3. 総合的な個人情報保護条例

——春日市、川崎市——

昭和58年3月、福岡県春日市において「春日市個人情報保護条例制定審議会条例」が制定され、個人情報保護制度について調査研究を具体化し、翌昭和59年3月、市議会に条例案が提出された。そして同年6月の市議会で一部修正のうえ可決し、我が国で最初の総合的な個人情報保護条例が成立するに至った。

この条例は6章22条からなり、第1条で、「この条例は個人情報を保護することについて必要な事項を定め、市の機関その他による個人情報の収集、保管及び利用等の適正化を図るこ

とによって基本的人権を擁護することを目的とする」と目的を規定している。さらに第2条では、「個人情報」とは「個人に関する情報であって、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」と定義しており、コンピュータによる処理はもちろんのこと、手作業処理の個人情報をも対象にした総合的な個人情報保護条例となっている。

さらに、昭和60年3月には大阪府島本町でも条例が制定され、また同年6月には川崎市で「川崎市個人情報保護条例」が成立したが、この川崎市の条例が関心を集めたのは、民間規制の問題にも踏み込んだ内容（第28条）が規定されていたからである。川崎市においても春日市同様、総合的な個人情報保護条例として高い評価を受けたのであった。

4. 個人情報保護条例の内容の移りかわり

各地方公共団体における個人情報保護のための条例の制定状況の移り変わりしてみると初期の条例においては、従来の電子計算機管理規則を発展させた安全確保措置中心のものが多かった。しかし、その後コンピュータ処理におけるプライバシー保護議論が高まるにつれて、条例の内容も個人の人格的利益の保護に重点が置かれるようになり、個人の権利を認める制度が盛り込まれるようになった。

最近の条例においては、行政機関の取り扱うコンピュータ処理に係わる個人情報だけでなく、民間部門に係わる個人情報や手作業処理に係わる個人情報をも、保護の対象とする条例が現れてきている。

第3節 個人情報保護条例の内容

1. 条例の規制対象領域

我が国の個人情報保護の法律化は、地方公共団体が国に対して先行する形になったわけであるが、現在においては世界の動きや国の取り組

みの影響を受けて、その条例の内容はたいへん充実したものになっている。その内容は各地方公共団体によって多少の相違はあるが、だいたいは共通性のあるものである。ここからは、現在の我が国の地方公共団体の条例の内容について、考えていきたいと思う。

まず、条例の規定する規制対象領域であるが、これは世界各国の個人情報保護法の制定状況をみた時と同じように、3つの角度から次のように考えることができる。

- ① 対象部門——個人情報は、国及び地方公共団体の公的部門だけでなく、企業等の民間部門においても扱われるのであるから公的部門だけでなく民間部門をも規制の対象としようとする条例がいくつかある。しかし、大部分の条例は当該地方公共団体の公的部門だけを対象にしている。
- ② 対象データの処理形態——地方公共団体においても、コンピュータによる自動処理だけでなく、手作業処理（マニュアル処理）ももちろん行われている。条例の大部分は、電子計算機に係わる個人情報のみを対象としているが、手作業処理も対象に含めている条例もいくつかある。
- ③ 対象データの種類——地方公共団体の保有する情報の中で、法人に関する情報については、保護の対象に含めるかどうか問題となる。それぞれの条例をみると、自然人である個人に関する情報のみを対象とする条例が全体の約7割ほどあり、法人等の情報も対象に含める条例は残り3割ほどになっている。

ここで出てくる疑問は、なぜ民間部門も規制の対象にしないのか、なぜ手作業処理も対象に含めないのか、なぜ法人等の情報をも対象とする団体が少ないのかというようなことである。この疑問については、次の章の国の個人情報保護法のところでも、同じように規制対象領域について述べるので、そこで考えてみることにする。

2. 条例の基本的内容

さて、今度は条例の基本的な項目について、その規制状況を考えていく。

- ① システムの設置——個人情報の取り扱いの公正さ、適正さを確保するために、個人情報システムやその記録項目の範囲等を設定、変更する場合に何らかの手続きを定めている条例が全体の約3割ほどある。その手続きの内容としては次の3種類がある。
 - ・個人情報システムの設置、変更に当たっては、あらかじめ審議会等の附属機関の意見を聴くか、あるいはその附属機関でこれらのことを審議する。
 - ・個人情報を取り扱う業務を新たに開始したり、変更したりする場合には当該団体の首長に届け出る。
 - ・届出事項等を一般に公表する。
- ② 収集規制——個人情報の収集を行う段階から、何らかの規制を設けている条例は全体の約3割ほどある。その規定内容の種類は、次のようなものである。
 - ・収集目的の観点から規制するもの……例えば「法令の定めるところにより」、「所掌事務に必要な範囲内で」等の制限
 - ・収集方法、手段に何らかの規制を定めるもの……例えば、本人からの直接収集とか、適法、公正な手段による収集など
 - ・センシティブ情報について何らかの規制を定めるもの……思想・信条、宗教、犯歴、病歴など、個人の人格的利益に関わる恐れの大いなる情報の収集を禁止、または制限する等
- ③ 記録規制——大部分の条例では、個人情報の電子計算機システムへの記録に関して、何らかの規制を設けている。その規制内容は収集規制と同じように、収集目的からの規制、収集方法、手段の規制、センシティブ情報の規制などが考えられ

る。

- ④ 利用、提供規制——個人情報の内部利用及び外部提供が不適正に行われると、プライバシーの侵害が生じる危険性がある。ほとんどの条例では、収集目的等の観点から利用又は提供を制限するなどして、利用、提供規制を置いている。

〈オンラインの禁止〉

当該団体の電子計算機システムを外部と通信回線等により結合することを禁止する規制が置かれている団体は全体の約8割近くにものぼる。これは、誤った情報の流通の影響が広がるのを防ぐことや、通信回線を利用した情報の不当な利用や改ざんが行われるのを防ぐことなどの理由による。条例の中にはオンラインを全面的、一律に禁止しているものもあるが、これは行政の効率的な運営を図ることの妨げになることに、注意しなければならない。

- ⑤ 維持管理に関する規制——ほとんどの条例には個人情報の維持管理について、何らかの規定が置かれている。その内容は改ざん、滅失、き損、漏えい等を防止するよう規制するものと、情報の正確性、最新性を確保するよう規制するものがほとんどで、その他には、不要になった情報の廃棄措置を規定するものが、全体の約4割ほどある。
- ⑥ 処理状況等の公表——個人情報システムの処理状況や記録項目についての公表を義務づけるものは、全体の約7割近くにのぼる。これは、住民に個人情報の所在や内容等を明らかにすることによって、住民の信頼を確保しようとするものである。またこれは、自己情報の開示、訂正等の手続きの前提ともなる。

以上が基本的な原則に関する内容であるが、次は、個人の有する具体的な権利についてみていきたいと思う。

3. 開示・訂正請求権

個人情報保護制度を創設するうえで、その基本理念とされているのは、「自己情報コントロール権」である。このような基本理念を個人情報保護の保護を図るための前提条件とした場合、その自己情報コントロール権を、個人が実効的に行使することを可能とする具体的手段が保障されていなければならない。つまり、地方公共団体が保有する個人情報の存在の公開と、これに対する個人のアクセス権の保障が必要なのである。これが自己情報開示請求権と言われるものであり、自己に関する情報について、開示の請求ができる権利である。この請求権を認める規定、または開示の申出等に対して原則として応じなければならないとする規定を、ほとんどの条例は設けている。しかし、本人に対して開示することは適当でないと考えられる情報もあるはずである。このような情報は、本人に知らせないことが正当であると考えられる非開示情報として条文に定められている。例えば、記録作成者による当該個人に関する価値判断（個人評価情報）が記録されているようなものでは、本人に開示されると客観的にみて本人の利益にならないこともあり、また、本来の行政目的の達成を著しく困難にする場合もあるので、このような情報は非開示とされる。その他情報提供者個人の意見を主とする評価記録にあっては、情報提供者個人の意見が相手方としてのその個人に知られることになり、提供者のプライバシーが損なわれる恐れがあるので、これも非開示とされるのである。また、そのような非開示と思われる情報でも、請求された情報の一部だけが、開示しない情報にあたり、他の部分を分離することができる場合には、その部分を分離して開示することや、一定期を経て開示しない理由がなくなった時には開示することなどの配慮はなされなければならない。

このような自己情報開示請求権を前提にして、自己の情報について、誤り等を発見した場合には、訂正、削除の請求または申出ができる規定を、ほとんどの地方公共団体はその条例にもっ

ている。この自己情報訂正・削除請求権にいう削除請求権とは、あくまで誤った記録の訂正の一形態として、記録の一部ないし当該項目不該当による削除であることは覚えておかなければならないことである。しかし、ここで考えなければならないことは、事実記録に対する訂正、削除の請求は認められるが、不当な評価記録についての訂正、削除の請求権は認められるかどうかということである。確かに条例を見た限りでは、不当な評価記録については、評価記録自体開示を認められていない場合が多いのだから、訂正・削除請求権が認められるとはいいがたい。しかし、不当な評価記録による人権侵害は確かにあるのだし、無視できない問題であるから、これには、苦情処理などに応じる関係機関が相談にのるなどして、対策が講じられなければならない。

次に、先に述べた自己情報削除請求権とは違った意味の削除請求権がある。これは、収集制限に違反して集められた個人情報や、目的を超えて保有されている個人情報については、その削除を請求することができるというものであるが、これは削除というより消却といった方がよいのかもしれない。

さらに、収集目的以外に当該個人情報が利用されている際や、外部提供の制限違反利用がされている際には、その利用等の中止の請求または申出ができなければならない。この自己情報利用中止請求権をもつ条例はまだ少ししかないが、だからといって無視してよい問題ではないと言える。

各地方公共団体は、以上のような請求が出された時は、条例に定められた期間か、相当な期間内に、それについて調査、審議し、請求に対する諾否の決定をしなければならないということになる。

4. 救済措置

個人の自己情報コントロール権として既に述べられた自己情報の開示、訂正、削除、利用中止の請求が出された場合、当該機関としてはそ

の請求に対して正式な諾否決定を行うわけであるが、この決定に請求者が不満を感じた場合には、不服申立てができるようになっている。この不服申立ての手続き等に関する規定をもつ条例は少ないが、行政不服審査法に基づき、請求に対する拒否決定を不利益行政処分としてその取消を求めることができるので、問題はない。また、その行政決定は「行政処分」であるから、取消訴訟として訴訟の対象にもすることができる。

しかし、たとえ不服申立てや取消訴訟の救済措置が整備されていたとしても、不服申立てまでいかないような小さな不服や苦情は多く存在するし、また取消訴訟を起こしたくとも費用の関係から起こせない場合もある。そのような場合、できる限り住民の意向を理解し、適切な苦情処理を行おうとする苦情処理制度が力を発揮する。個人情報保護対策に係わる苦情処理に関する規定をもつ条例はまだ少ないが、不服申立てや取消訴訟といった救済制度を拡充するために、第三者的な苦情処理機関が望まれる。個人情報の収集から利用、提供、消去にいたる過程で個々に生じる具体的な苦情に、簡易、迅速に対応する苦情処理専門委員を設置するべきであるといえる。

5. 民間委託

コンピュータシステムを自己導入し、すべての事務を内部で処理する地方公共団体なら問題は起こらないが、地方公共団体の中にはその業務を外部の民間会社等に委託するところがたくさんある。このような民間委託の場合、最も問題なのは、いかにして個人情報の漏えいによるプライバシー侵害を防止する方策を講じるかということである。その方策としては、主に委託契約による規制や、直接条例上に義務を課すものや、罰則による規制等いろいろ考えられる。

地方公共団体が外部の民間会社にその事務のコンピュータ処理を委託する場合、受託者に対して個人情報の保護に関する義務や規制を課す直接的な方法としては、まず委託契約を活用す

ることである。つまり、相互に締結する委託契約の中で、個人情報の守秘義務や委託事務の処理方法などに関する具体的な事項を、明確に規定するのである。これは、相互の信頼関係を基礎とする契約によって、個人情報の保護に必要な規制の実を上げようとするものであり、厳密な意味では制度的な規制とは言いがたいが、外部に委託する場合は契約等により委託先に個人情報保護等の責務を課すよう、当該団体に義務付けている条例は全体の約8割にものぼるのである。

また、委託先または委託先の職員に対し、条例上直接当該団体または当該団体の職員と同様の個人情報保護等の責務を課す条例も全体の約2割ほどある。つまり、個人情報の処理を受託したものは、個人情報の処理に従事している自治体職員と同じ程度の義務に服すべきであるという考え方を取り入れたのである。

これらの実効性を保つため、規定に違反したのものには、罰則を適用するような規定もある。地方自治体が、条例によって罰則を設けることは、法律上、特に問題はないが、その設定には慎重な配慮が必要である。

6. その他の内容

その他の地方公共団体における個人情報保護条例の内容としては、個人情報の処理に従事する職員等に対し、個人情報保護のための個人情報の漏えい禁止など何らかの義務を課す条例をもつ団体が、全体の約8割ほどある。

また、罰則規定においては、先に述べた受託者に対する罰則規定をもつ条例が少しあるほか、当該地方公共団体の職員が秘密の保持等の責務規定に違反した場合に、当該職員を処罰する規定をもつ条例も少しある。その内容としては、1年以下の懲役または3万円以下の罰金という、地方公務員法の守秘義務違反に関する罰則規定（同法第60条）と同様のものが大部分である。

最後に附属機関の設置についてであるが、個人情報保護に関して何らかの附属機関を条例で設置している団体は、全体の約半数である。そ

れは、不服申立ての審査などを行う第三者的な審査会であったり、新しいシステムや記録項目について審議を行う審議会であったりする。

第4節 個別法等

1. 住民基本台帳法の改正

地方公共団体における個人情報保護は、何も条例だけで規定されているわけではない。地方公共団体の事務に深く係わってくる個別法やその他の条例によっても、これらの規制は、なされているのである。

まず、地方公共団体の保有する住民記録関係の法として重要な意味をもっているのは、住民基本台帳法である。この法律は昭和60年に大幅な改正が行われ、翌昭和61年に施行されることになったのだが、この住民基本台帳法が改正されるに至ったのは、プライバシー侵害の問題が絡んでいたからである。その背景となったのは次のようなことである。住民基本台帳法は、それまで、何人に対しても住民基本台帳の閲覧を認めていた法律だった。そのため、ダイレクトメール用にこの台帳を閲覧し、個人の氏名、生年月日、性別、住所等を収集する件数が増加する傾向にあった。これに対して、個人情報をこのような形で公開することは、プライバシーの侵害になるのではないかという声があがり、自治省がこの問題にのり出したのである。

この住民基本台帳法の改正は、個人情報の1つの収集源となる住民基本台帳の閲覧等に係わるものであるため、各方面から注目された。その内容は、住民基本台帳制度における住民の記録の適正な管理に関する市町村長の責務を明確にするとともに、住民基本台帳の閲覧および住民票の写しの交付の制度を整備するなど、住民記録のより一層の適正な管理を図ることを目指したものだった。その主な具体策としての規定は、個人情報の情報源として住民基本台帳を閲覧する際には、その理由を明らかにしなければならないというものである。さらに、この閲覧請求について、市町村長は、請求が不当な目的によることが明らかなときや、住民基本台帳の

閲覧により知り得た事項を不当な目的に使用される恐れがあるとき、またその他当該請求を拒むに足る相当な理由があるときは、当該請求を拒むことができることになっている。

2. 情報公開条例

改正された住民基本台帳法は、個人情報公開法と個人情報保護法という二重の性格を持っているが、情報公開条例も個人情報についていえば、個人情報公開条例と個人情報保護条例という2つの面を持っている。

たいていの情報公開条例では、住民から公開の請求があると、適用除外事項のいずれかに該当しない限り、公文書は公開しなければならないことになっている。つまり、原則公開であるが、一定の適用除外事項も定められているのである。この適用除外事項の1つに個人情報があり、個人情報に関しては、①法令で閲覧が認められている情報、②公表するために集められた情報、③公開することが公益上必要と認められる情報等以外は、非公開になっているのである。情報公開制度の導入は、どのような情報が自治体で管理されているのかを知るうえで大きな意義があるが、個人情報に関しては、前述のように原則的には非公開であり、自己情報の開示等に関しては公開できることになっている。ここに、個人情報保護と自治体の情報管理の監視のための情報公開の調和がみられるのである。

第四章 国の個人情報保護対策

第1節 国の行政機関における情報化

1. 国の行政機関の情報システム

国の行政機関における電子計算機の利用は昭和34年から開始され、その後、行政事務処理の効率化や行政サービスの向上を図る観点から、年々増加している。

そのコンピュータ導入の移り変わりをみると、従来は定型的で反復的に繰り返される大量作業の事務処理に、大型のコンピュータが使われていたのだが、その後は情報化の進展に伴

い、小型のコンピュータが、基本的な一連の業務を統合的に処理するシステムに使われるようになってきた。現在ではさらに、オンラインシステムやデータベースシステムにコンピュータの高度利用がされており、行政事務の効率化、合理化が図られている。ただし、オンライン化が行われているのは同一省庁内においてだけであり、省庁間でのオンライン化は行われていない。また、パソコンやワープロ等のOA機器も積極的に導入され、幅広く利用されるに至っている。

コンピュータの適用業務については、従来では統計作成や失業保険、労災保険、社会保険、税務計算等計算中心のものであったが、最近では厚生年金や国民年金ばかりでなく、警察庁の運転者管理や運輸省の車検登録等にも適用されている。それに加えて、各種の試験、研究や行政施策の企画、立案、決定の支援等の分野にも、コンピュータが利用されることが多くなってきているのは注目すべきことである。

2. 特殊法人の情報システム

国の行政機関に関連して特殊法人というものがあるが、これは一定の政策目的を実現するために、国により設立された法人であり、行政事務を代行しているものである。具体的には、NHKやNTTのように、放送を目的とするものや、民間企業と競争関係にあるもの等さまざまなものがある。

特殊法人におけるコンピュータ利用は、昭和32年から開始され、以後年々増加してきており、現在では特殊法人のほとんどがコンピュータを利用している。また、オンライン化も進んでおり、9割近くの特殊法人がオンライン方式を導入している。

その適用業務は、給与計算、会計処理、統計等、従来からの定型的大量データの計算を中心とするものから、交通管制、金融、料金計算、放送番組の制作等、各法人の固有の業務まで、広範多岐にわたっている。

第2節 個人情報保護法制定までの経過

1. 個人情報保護法制定の背景

「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」(以下「個人情報保護法」という)は、我が国における初めての個人情報の保護に関する一般的法律である。この法律が成立したのは、ごく最近のことであり、それまでは各地方公共団体の個人情報保護条例が個人情報の保護に大きな力をもっていたのであるが、昭和63年、欧米諸国や地方公共団体に遅れをとりながらも、やっと国は法律制定にこぎつけたのであった。

ここでは、その個人情報保護法制定までの背景にあったものについて、考えてみたいと思う。まず、その背景に情報化の進展があったことは、これまで何度も述べてきたことであるから、言うまでもないであろう。国の行政機関においても、行政サービスの向上や行政運営の効率化を図るため、コンピュータの利用が進み、電子計算機による個人情報の処理が増えてきている。そうになると、個人情報の取り扱いに関して、国民は不安をもつようになり、個人の権利利益を守るために、それを保護する対策や法律を求めるようになるのである。これまでは条例や各個別法により、これらの保護がなされていた。もちろん、現在でもそれらは有効に機能しているが、個人情報保護法の制定により、これまでばらつきがあった個人情報保護対策に、体系的、総合的な整備が加えられたのであった。

我が国の個人情報保護法は、地方公共団体ばかりでなく、欧米の主要国にもはるかに遅れて制定されている。もちろん、世界の国々は環境、国民性、歴史等によってそれぞれ事情が違うのだから、法律の制定にしても早かったり遅かったりするのとは仕方がないかもしれない。しかし、個人情報保護に関して言えば、個人情報の自由な国際的流通という問題があるので、まだ国民の個人情報保護の意識が薄いからといって、何もしないでいてよいわけがない。現実には、ヨーロッパ諸国においては、保護法が制定されていなかったころの我が国に個人情報を移転するこ

とは、保護が受けられないわけだから、移すことはできないと考えていたであろう。そのような懸念が個人情報の国外処理の制限へとつながり、ヨーロッパ諸国とアメリカの利害対立を生む結果になったわけである。その調整のために出されたのが、OECDの理事会勧告であった。この勧告には法的な拘束力はないものの、影響力は大きく、日本も国内法の整備に努力しなければならなくなったのである。

また、個人情報保護法制定には、国際的な情勢の変化だけでなく、国内的な情勢の変化も関わっていたのであった。昭和40年代末期になると、経済の構造的変化に伴い、国、地方を通じて深刻な財政難に陥った。そのため、国においては昭和56年3月「増税なき財政再建」を推進することを基本方針として、臨時行政調査会が設置され、2年間にわたって行政の各分野における改革の具体的方策について調査が行われ、5次に及ぶ答申が行われた。この最終答申において、個人情報の保護対策の問題については、行政に対する国民の信頼を確保するための方策の一環として、検討課題とすることになったのである。この臨時行政調査会の最終答申については、後に説明する。

2. プライバシー保護研究会報告の基本原則

さて、個人情報保護法制定の背景にあったものについては以上であり、これから個人情報保護法制定への実際の動きについてみていくわけだが、その前に我が国において、個人情報保護の原則を明確に表現したために、注目されたプライバシー保護研究会報告の5原則について考えてみたいと思う。

昭和56年1月から昭和57年7月まで、行政管理庁でプライバシー保護研究会が開かれ、そこで新たな法律の制定の必要性を明らかにした報告がまとめられたことは、前に述べた通りである。その昭和57年7月に公表された報告の中では、我が国の個人情報保護対策の現状と問題や、諸外国の個人情報保護法の内容を分析して整理された、我が国におけるプライバシー保

護の5つの基本原則が明らかにされている。そのプライバシー保護研究会報告の5原則とは次のようなものである。なお、その5原則はOECD理事会勧告のガイドラインの8原則と対応しているので、そのことについても（ ）内に書き加えておく。

- ① 収集制限の原則——個人データの収集に際しては、収集目的を明確にするとともに、収集するデータの内容も、収集目的の達成に必要な範囲内に限定すべきである。また、データの収集は適法かつ公正な手段によらなければならない。（収集制限の原則、目的明確化の原則）
- ② 利用制限の原則——個人データの利用は、原則として、収集目的の範囲内に限定すべきである。（利用制限の原則）
- ③ 個人参加の原則——個人が自己に関するデータの存在及び内容を知ることができ、かつ、必要な場合には、そのデータを訂正させることができるなどの手段を、保障すべきである。（個人参加の原則、公開の原則）
- ④ 適正管理の原則——収集・蓄積した個人データは、正確かつ最新なものとして管理するとともに、その紛失、破壊、改ざん、不当な流通等の危険に対して、合理的な安全保護措置を講じるべきである。（データ内容の原則、安全保護の原則）
- ⑤ 責任明確化の原則——プライバシー保護に関してデータ管理者等が負わなければならない責任の内容を明確にする必要がある。（責任の原則）

これらはあくまでもミニマム・スタンダード（最小限の基準）であって、研究会ではこれを基準とし、また諸外国の立法例を丹念に分析し、10項目の具体的方策を提示した。それらの項目は、次のようなものである。

- ① 個人データシステムの設置に関する規制
- ② 個人データシステムの公示
- ③ 個人データの収集に関する規制

- ④ 個人データの利用・提供に関する規制
- ⑤ 個人データの維持管理に関する規制
- ⑥ 個人の権利の設定
- ⑦ 受託に関する規制
- ⑧ 所管庁
- ⑨ 個人データの国際流通に関する規制
- ⑩ 罰則と損害賠償

また、研究会では規制の方法等に差異があることを認めつつも、①コンピュータ処理とマニュアル処理の双方、②公的部門と民間部門の両者、③自然人についての個人データを規制の対象とすべきであるとしている。

3. 立法化までの動き

このプライバシー保護研究会が開かれるようになった昭和56年1月には、臨時行政調査会が間もなく設置されようとしていた。そして、この調査会は、社会、経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政を実現することを目的として、行政の実態に全般的な検討を加え、行政制度及び行政運営の改善に関する基本的事項を調査審議するために、同年3月に発足した。この臨時行政調査会では、行政改革を進める4つの観点の1つとして、「変化への対応」、「総合性の確保」、「簡素化、効率化」とあわせて「信頼性の確保」を挙げている。先に述べたように、個人情報の保護対策の問題については、国民の信頼性確保のための方策の一環として挙げられたものである。臨時行政調査会は、昭和57年に出されたプライバシー保護研究会報告をも聴取して検討を重ね、昭和58年3月の最終答申で、行政における情報の保護について提言を行った。

この最終答申では、行政機関の保有する電子計算機処理に係わる個人情報の保護対策が重要であるとの観点から、「行政情報システムの進展、国民意識の動向を踏まえつつ、諸外国の実態等を十分把握の上、法的措置を含め個人データ保護に係わる制度的方策についても積極的に対応する。保護対策の推進に当たっては、関係省庁において緊密に調整協議を行う。」と個人

情報保護対策を推進すべきことを提言している。

政府においてはこの臨時行政調査会答申を最大限尊重するとの基本方針の下に、最終答申の出された昭和58年5月に、「行政機関の保有する個人データの保護については、法的措置を含め制度的方策の具体的検討を行うものとする。」との閣議決定（新行革大綱）を行い、答申に沿って個人情報保護についての具体的な対策の検討を行うことになった。そして、これを受けて昭和58年6月に、「行政情報システム各省庁連絡会議」が発足した。これは、行政情報システムに関する各省庁共通の基本的事項の検討を行うために、各省庁の官房長等から成る会議として構成されたものであり、この会議においては個人情報保護対策について、昭和59年4月に幹事会（課長クラスで構成）の下に、関係省庁の職員で構成する「データ・プライバシー保護専門部会」が設けられた。ここでは、個人情報保護対策の制度化に当たって対象とすべき範囲や具体的事項等について、昭和62年11月までの間に36回にわたって検討が行われ、この検討結果は個人情報保護の立法化に際して参考にされた。

一方、昭和59年12月の閣議決定（60行革大綱）で「行政機関の保有する個人データの保護については政府としての方針を取りまとめるよう努めるものとする。」とされたことに伴い、行政機関保有の個人情報の保護問題を所管している総務庁において、林修三元内閣法制局長官を座長とする「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」（林研究会）が開催されるようになった。これは、行政機関等における個人情報の保護の在り方に関し、法的措置を含む制度的方策を検討し、その成果を政府としての方針を取りまとめる際の参考とするために開催されたもので、大学教授や行政経験者等幅広い分野の有識者をメンバーとしていた。この林研究会では、電子計算機処理に係わる個人情報一般の保護対策が、我が国の現行法制度にはない新たな制度であり、行政運営全般に影響するものであることから、検討に当たっては個人の権利

利益の保護を図ることを主な目的とし、我が国の行政運営の実態、保護措置の実効性、そして今後の行政情報システムの発展形態なども考慮された。そして、その意見は総務庁行政管理局でまとめられ、昭和61年12月に、「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」として公表された。そこでは、国の行政機関等における個人情報保護対策の制度化について、「行政機関等における電子計算機処理に係わる個人情報の保護対策の基本的事項を定めた新規立法によることが適当である」として、具体的な保護措置が挙げられている。

これらの経緯を踏まえ、昭和61年12月、「行政機関の保有する電子計算機処理に係わる個人情報の保護の制度的方策については、法的措置を講ずる方向で、そのための具体的検討を行う。」ことが閣議決定（62行革大綱）された。ようやく、政府における立法化の方針が決定したのである。

4. 個人情報保護法の成立

62行革大綱を受けて、総務庁では具体的な法律案の立案作業に着手した。そして、各省庁との調整に1年余りを要し、昭和63年4月28日、政府内部の調整が整い、「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案」が閣議決定され、国会に提出された。

この法律案は、昭和63年4月28日に第112回通常国会に提出され、審議を経て、昭和63年11月18日、法律案は衆議院を通過し、参議院に送付された。そして、昭和63年12月9日には参議院においても可決され、「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」（個人情報保護法）が成立した。

この法律は、平成元年10月1日から行政機関に対する個人情報の保護義務に関する規定が施行されたのに続き、平成2年10月1日から個人情報の本人の権利等に関する規定を加えて、全面施行されたのであった。

第3節 個人情報保護法の内容

1. 個人情報保護法の目的および規制対象領域

「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」（個人情報保護法）は全27条から成り、第1章「総則」が第1条から第3条まで、第2章「個人情報の電子計算機処理」が第4条から第12条まで、第3章「処理情報の開示及び訂正等」が第13条から第19条まで、第4章「雑則」が第20条から第27条までという構成になっている。ここからは、個人情報保護法のそれらの内容について、考えていく。

まず、この法律の目的は第1条に掲げられている。そこには、「この法律は、行政機関における個人情報の電子計算機による処理の進展にかんがみ、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、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を目的とする。」と書かれている。ここでは、本法が制定されるに至った背景や契機を簡潔に表現するとともに、本法の目的を達成する手段を規定することを明らかにし、「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、」第一の目的である「個人の権利利益を保護すること」を目指すことを示している。次に、この法律の規制対象領域については、3つの観点からみていきたいと思う。

① 対象部門——第1条の目的で「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報」と規定し、行政機関の保有する個人情報のみを本法の対象とすることになっている。公的部門のみを対象とし、民間部門を対象としなかったのは

- ・臨時行政調査会最終答申では、行政に対する国民の信頼を確保するための方策の1つとして考えられていたこと
- ・行政機関においては、社会公共の利益との調整が重要であるのに対し、民間部門においては営業の自由との調整が問題となるなど、取扱いを異にすべき

点が多いこと
などの理由による。つまり、政府において法律制定へと動き出したのは、行政改革の面からであるし、また民間部門においては規制の手段、内容が異なるからというわけである。しかし、いくら異なる面があるにしても、民間部門にも相応の措置が必要であることは政府も認めており、閣議決定に基づき、経済企画庁、大蔵省、通商産業省、郵政省などの関係省庁においては検討が進められている。

- ② 対象データの処理形態——本法においては、「電子計算機処理に係る個人情報」（第1条）だけを対象とし、手作業処理に係る個人情報は対象としていない。手作業処理の個人情報も、その取扱いによっては個人の権利利益の侵害が全くないとは言いきれないが、電子計算機処理に比べて、個人情報が大量に集中、結合されたり、転々と流通する可能性が小さいため、新たに法律制度を設けて対応する必要がないと考えられているのである。
- ③ 対象データの種類——「生存する個人に関する情報」（第2条）として自然人のみを対象とし、法人データについては対象から外している。その理由は、情報化の進展に伴って抱く国民の不安や権利利益の侵害に対応して、この法律がつくられたからである。また、「生存する個人」と規定されているが、本法は個人情報の本人の権利利益を保護することを目的とするものであり、死者に関する情報の保護によって、遺族等第三者の権利利益を保護することを目的とするものではないから、生存する個人だけを対象としているのである。

2. 個人情報保護法の内容

本法の規定する基本的事項は、我が国の法制度、行政慣行等を考慮して、OECD 理事会勧告の8原則を具体化したものである。よって、

この法律の具体的内容を簡単に理解するには、OECD 理事会勧告の8原則と本法の内容を対応させてみていく方がわかりやすいので、OECD 理事会勧告の8原則に対応するものを、我が国の個人情報保護法の中から取り出していく方法で、考えていきたいと思う。

① 収集制限の原則に対応するもの

第4条の「個人情報ファイルの保有」に、その内容が示されている。その第1項では、個人情報ファイルを保有する場合は、法律の定める所掌事務を遂行するために必要な場合に限り、かつできる限りその目的を特定しなければならないことを規定し、第2項では、ファイル記録項目及びファイル記録範囲は、ファイル保有目的を達成するために必要な限度を超えないものでなければならないことを規定している。つまり1項では個人情報ファイルの保有制限を、2項では個人情報の保有制限を示しているのである。

なお本法で個人情報の内容による収集制限の原則を明確に規定しなかったのは、この第4条の規定によって新たに内容による規定を設けなくても、センシティブ情報を含めて個人情報の収集が制限されることになると考えたからである。プライバシー保護研究会報告でも「プライバシーの内容及び侵害の形態が必ずしも確定しておらず、またどのようなデータがセンシティブであるかは、時代と場所又は個人によっても異なるなど、相対的かつ主観的なものと考えられ、法律でこれを特定することは困難である。」と言っている。

また、OECD 理事会勧告では、情報の収集手段による制限については、「適法かつ公正な手段による収集」を定めているが、これについては行政機関の場合は、「法律による行政の原理」から当然に適法かつ公正に行われるべきものであるので、本法では特に改めて規定されな

かった。

「本人からの直接収集」や「本人の同意」、あるいは「本人からの直接収集する場合の一定事項の通知」を収集の要件とすることを規定しなかったのは、

- ・行政機関は、多くの場合本人の申告により、または本人から直接収集しており、当然本人は収集について承知していること
- ・収集情報の中には、犯罪捜査等その業務の性格から、本人に知らせるべきではないものがあること
- ・これらの収集要件の目的は、国民の不安感を除去し、個人の不測の不利益を防止することにより、この目的を達するには、ファイルの公示や処理情報の利用・提供制限、開示請求などの他の措置によっても対応が可能であることなどの理由による。

② データ内容の原則に対応するもの

第5条「個人情報の安全確保等」の第2項では、ファイル保有目的に必要な範囲内で、個人情報が過去または現在の事実と合致するよう努めなければならないとして、個人情報の正確性の確保について規定している。

また、第4条「個人情報ファイルの保有」の第2項には、ファイル記録項目およびファイル記録範囲は、ファイル保有目的を達成するために必要な限度を超えないものでなければならないことが規定されており、目的に沿った個人情報でなければならないことを示している。

③ 目的明確化の原則に対応するもの

第6条「個人情報ファイルの保有等に関する事前通知」には、行政機関が個人情報を保有しようとするときは、ファイル保有目的等をあらかじめ総務庁長官に通知しなければならないということと、保有目的等を変更した場合も同じように総務庁長官に通知しなければならないとい

うことが、規定されている。つまり、それらの事前通知によって法適合性を確保しようとしたのである。これはすなわち、目的を明確にさせるための手段である。さらに、この規定においては、事前通知を行った個人情報ファイルについて、その保有をやめたときにも通知しなければならないこととしている。しかし、この規定には例外があって、国の安全等に係わるもの等秘匿性が高いものや短期間に消去される等、改めて通知し、公示する必要性の乏しいものについては、事前通知を要しないことになっているのである。

そして、第4条「個人情報ファイルの保有」の第1項では、「できる限りその目的を特定しなければならない」と、個人情報ファイルの保有目的を特定するよう規定している。これは、個人情報ファイルの保有目的を特定することによって、不要な個人情報の保有や目的外の利用・提供を制限しようとしたものである。

また、第9条の「処理情報の利用及び提供の制限」での保有目的以外の利用・提供の原則禁止でも、目的明確化の原則は生きているが、これについては、次の利用制限の原則に関係するので、ここでは説明しない。

④ 利用制限の原則に対応するもの

第9条「処理情報の利用及び提供の制限」では、個人情報は法律の規定により利用または提供しなければならないときを除き、ファイル保有目的以外の目的のために利用し、または提供してはならないと規定している。ただし、これには例外があって、本人の同意がある場合等はこの限りではないとなっている。つまり、ここでは個人情報ファイルに記録されている個人情報の利用、提供について、ファイル保有目的以外の利用・提供を原則として禁止し、本人の利益や社会公共の利益になる場合など一定の場合にのみ、

ファイルの保有目的以外に利用、提供できるとしたのである。

これに関連して、オンライン等の結合の禁止の問題があるが、これを禁止することは、行政サービスの向上等に大きく貢献している電子計算機処理の特性そのものを否定することになる。電子計算機処理の特性を生かしつつ、個人情報の保護を図るためには、結合の禁止という手段によってではなく、ファイルの保有目的に基づいてその利用、提供を制限する手段による方が、適当であると考えられる。よって本法では、結合の禁止という手段は、規定されていない。

⑤ 安全保護の原則に対応するもの

第5条「個人情報の安全確保等」の第1項において、個人情報の漏えい、滅失、き損の防止その他の個人情報の適切な管理のために、必要な措置を講ずよう努めなければならないと規定されている。つまり、行政機関が個人情報の電子計算機処理等を行うに当たっては、個人情報の安全を確保する措置を講じなければならないことを示しているのである。その個人情報の漏えい、滅失、き損の防止その他の個人情報の適切な管理のための必要な措置の具体的内容について、総務庁は平成元年9月29日に「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の安全、正確性確保の措置に関する指針」を作成し、次の通り示している。

- ・保護管理者の設置、安全確保等のための委員会の開催、監査等の管理体制に関すること
- ・個人情報保護意識の向上、安全・正確性の確保措置の研修に関すること
- ・アクセス制限、データの暗号化、アクセス記録等の個人情報の管理に関すること
- ・電子計算機、端末機等のオペレーションの管理に関すること

⑥ 公開の原則に対応するもの

第7条「個人情報ファイル簿の作成及び閲覧」では、保有機関の長は個人情報ファイルに関する帳簿を作成し、一般の閲覧に供しなければならないと規定されている。本条は、行政機関が保有する個人情報ファイルについて、その存在および概要をできる限り国民に明らかにするという観点から置かれた。

さらに、第8条「個人情報ファイルの公示」では、総務庁長官は、事前通知を受けた個人情報ファイルについて、少なくとも毎年1回、官報で公示することを規定している。これも行政機関の保有する個人情報ファイルについて、その存在や概要を一括して国民に明らかにするためという理由から、置かれた規定である。

⑦ 個人参加の原則に対応するもの

第13条「処理情報の開示」では、何人も自己情報について、書面によりその開示（存否を含む）を請求することができると規定されている。その請求がなされた場合保有機関の長は書面により、当該開示請求に係わる処理情報について、原則として開示する義務を負うことになるのである。ここで、注意しなければならないことは、この開示請求権は、いわゆる自己情報コントロール権に基づく権利として規定されたのではないということである。その理由は、この法律がプライバシー全般を権利として確立し、保護することを目的としたものではないこと等による。つまり、この法律は電子計算機処理に係わる個人情報を対象に、その取扱いに関する基本的な原則や手続きを定めることにより、個人の権利利益を保護しようとしたものであるから、全般的な意味のプライバシーとは少し違うのである。我が国においては、自己情報コントロール権という意味のプライバシーの権利については、学説においても未だその

性格や範囲をめぐって種々の論議がなされている段階であるので、本法もそのような考え方はとらなかった。また、その「開示等の期限」については第15条に、開示または不開示決定は30日以内に行うことと規定されている。そして、第16条の「手数料等」では、開示請求をするには政令で定める手数料が必要であることが示されている。第14条の「処理情報の不開示」では、不開示決定をしたときは、その旨および理由を記載した書面を、開示請求者に交付しなければならないとされている。ここでは開示請求に係わる処理情報を開示することにより、行政事務の適正な遂行に支障を及ぼすとき、あるいは公共の利益や第三者の利益などを害するときにあっては、処理情報の全部または一部について開示しないことができることを示し、その場合には開示請求者にその旨を書面で知らせなければならないことを規定しているわけである。そして、この不開示決定に対して不服がある場合は、a. 苦情の申出、b. 行政不服審査法に基づく不服申立て、c. 行政事件訴訟法に基づく訴訟の提起を行うことができるようになっている。そのうちのa.の苦情の申出については、第20条に規定がある。

第20条の「苦情処理」では、利用、提供、開示、訂正等に関する苦情の適正かつ迅速な処理に努めることが規定されている。これらの各種の苦情については、まず行政相談等の制度を活用して、解決を図ることが適当であり、これらの苦情は各行政機関において、個人情報保護の日常的な処理、利用との関連から発生するものであるから、まず当該保有機関の責任において適切かつ迅速な処理に努めるべきであると考えられている。

さて最後に、開示された情報が誤っていたりした場合は、どうなるのかという

問題が残る。これについては第17条「処理情報の訂正等」で、開示された個人情報の訂正等の申出があったときは、遅滞なく調査を行い、その結果を通知し、もしその通知の内容に不服があるときは、再調査の申出ができるということが規定されている。この規定は、正確でない個人情報による誤った行政処分その他の行政行為等を、未然に防止するために設けられたものである。なお訂正等については「申出」とし、「請求権」とはされていないが、これは「訂正請求権」とすると行政救済手続きとの調整からうまくいかないのでは、本法のような一般法では「申出」とし、当面保有機関が個人の訂正等の申出に応じて調査を行って、誤りがあれば訂正することにしたのである。

⑧ 責任の原則に対応するもの

保有機関の長の義務については、第4、5、7、9、13、17、20条のそれぞれに規定されている。それらをまとめると、自らの事務の用に供するため、個人情報ファイルを作成、取得し、維持管理する保有機関の長（電子計算機処理を委託する場合を含む）は、個人情報ファイルの保有制限、安全および正確性の確保、個人情報ファイル簿の作成および閲覧、利用・提供の制限、個人情報の開示、訂正等について責任を有するということになる。

また、第12条「個人情報の電子計算機処理等に従事する者の義務」では、個人情報の電子計算機処理等に従事している者は、業務上知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、または不当な目的に使用してはならないことを規定しているが、公務員の守秘義務のほかに、本条に従事者の義務を規定した理由は次のようなものによる。行政機関の職員若しくは職員であった者は、国家公務員法により、守秘義務が課されているが、守秘義務によって守られるべき秘密は、漏

えいされれば行政執行を円滑に行うことができなくなる恐れのある事項であり、個人情報すべてとは限らない。

ところが、本法における個人情報は、内容のみならず、その利用目的、処理方法によっても異なり、また人によっても異なり得るものである。よって、秘匿性の有無にかかわらず、電子計算機処理に係わるすべての個人情報を対象としているのである。

以上で、個人情報保護法の内容について、OECD 理事会勧告の 8 原則に対応させた説明を終わったが、あと、罰則規定について説明したい。第 25 条「罰則」では、自己情報の開示請求権の適正な行使を担保するための手段として、偽りその他不正の手段により処理情報の開示を受けた者は、10 万円以下の過料に処すると規定されている。本条の「過料」は、行政上の秩序違反行為に対する制裁としての秩序罰であるから、刑罰ではなく過料にされているのである。また、その他の規定に違反した者に対して罰則を規定していないのは、①行政機関そのもの、または当該機関の長の責任、義務は、まず行政責任を問うべきものであること、②個々の職員がこれらの規定に違反する行為を行った場合には、国家公務員法上の法令遵守義務や守秘義務の規定により、その責任を問うことができるなどの理由からである。

なお、地方公共団体、特殊法人について第 26、27 条では、それぞれ国の施策に留意しつつ、個人情報保護の施策を策定し、実施するよう、また必要な措置を講ずるよう努めなければならないとしている。

第五章 民間部門の個人情報保護対策

第 1 節 民間部門の情報化

民間部門においても、情報処理技術や通信技術を活用し、大量の個人情報を迅速に処理することが可能となり、事務処理の効率化が図られている。特に、通信回線を介して処理するオン

ライン処理の普及により、遠隔地からのデータの処理や大量のデータの流通が可能となった。

具体的には、個人の需要の多様化に応じたダイレクトメール販売を行ったり、消費者ニーズの把握をするために、大量の顧客情報をデータベース化して、蓄積したりしている。また、クレジットカードの普及などによる信用取引の増大に伴い、信用販売、消費者金融等において必要な個人の信用情報を蓄積したり、個人の信用情報のデータベース会社に対して、個人の信用情報の登録、照会等が行われたりしている。各業種別にみると、その個人情報の保有量は、金融・保険業、情報サービス業、電気・ガス業などで、多くなっている。

第 2 節 民間部門への個人情報保護対策

1. プライバシー保護研究会報告の民間部門対策

国や地方公共団体においては、民間部門について、個人情報保護の規制をしていないところが多い。それは、民間部門と公的部門とでは規制の手段も内容も違い、同じ法律で規制することは難しいからである。さらに、公的部門とは別に、民間部門対象の個人情報保護の法令を制定するにしても、営業の自由との調整が問題になる。しかし、いくら民間部門の個人情報保護対策が難しくても、やはり相応の措置は必要である。

民間部門でルール化を検討していく際に特に参考になるものとして、プライバシー保護研究会報告で示された具体的方策の民間部門に関するものがある。その内容は、基本原則を踏まえて、各国の立法例に共通する事項を日本の実情との関係で具体化したものである。

プライバシー保護研究会報告の具体的対策の民間部門では、「すべてのデータ処理について必要最小限と考えられる規制を行うほか、プライバシー侵害のおそれの大きい特定の業種、システム（たとえば、第三者のために業としてデータ処理を行う者、以下「特定業種等」という。）については、システムの設置の届出、公示等、公的部門に準じた措置が必要である。」と述べられ

ている。そして、その具体的措置として、次のような項目を挙げている。

- ① 特定業種等のシステムの設置・変更に関する規制
- ② 特定業種等のシステムの公示に関する規制
- ③ 個人データの収集に関する規制
- ④ 個人データの利用・提供に関する規制
- ⑤ 個人の権利の設定
- ⑥ 準用規定 (個人データの維持管理、受託、所管庁、国際流通、罰則・賠償についての規制は公的部門の場合に準じる。)

なお、システムの内容、規模および処理方法等は、業種、業態の違いなどによって多種多様であるから、規制の範囲、方法についてはこれらの差異を考慮するよう述べている。

2. 関係省庁等における対策

国においては、「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の国会審議における附帯決議」として、民間部門の個人情報保護対策についても、政府において早急に検討を進めることとされているが、現在のところ法律制定には至っていない。個人信用情報の保護については、昭和61年に所管省庁である大蔵省、通商産業省から通達により指導が行われている。また、事業団体等においても、昭和62年に(財)金融情報システムセンターの「金融機関等における個人データ保護のための取扱指針」、昭和63年に(財)日本情報処理開発協会の「民間部門における個人情報保護のためのガイドライン」が策定されるなど、自主的な個人情報の保護対策が講じられている。

さらに平成元年になると、閣議決定で「民間企業等の保有する個人情報の保護についても、引き続き、それぞれの関係省庁において所要の連絡調整を図りつつ、検討を進めるとともに必要に応じ適切な措置を講ずるものとする。」とされたことを受けて、平成元年6月には、通商産業省から「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ついて」、関係事業団

体に対して通達が示され、指針の策定など事業者の自主的な対応について指導が行われた。また、同年7月には、通商産業省告示により、個人情報保護措置等の登録簿制度が設けられている。

地方公共団体においても、条例により民間部門の保有する個人情報の保護対策を講じる団体が現れている。

第3節 民間の各機関における個人情報保護対策

1. 個人信用情報機関

個人信用情報機関について説明するには、まず消費者信用について考えなければならない。この消費者信用は、我が国において、ここ約10年の間に著しい成長を示したものであるが、この成長により以前にも増して、消費者信用は受けやすいものになった。このようなクレジット社会の進展は、消費者に利益をもたらす反面、多重、多額の債務者を生み出す結果となり、多額の貸倒れが深刻化してくるようになった。この状態は、消費者にとっても企業にとってもよくない。そこで、そうした問題が生じないようにするために、個人信用情報機関が設置されるようになったのである。

これらの個人信用情報機関は、個人の信用情報を大量に処理しているので、その取扱いについては一定のルール化が求められるところである。そのため、自主的に内部の規範を定めた個人信用情報機関もあるが、多くは個別法で部分的に規制されている。その1つに昭和58年制定の「貸金業の規制等に関する法律」がある。この法律の第30条は、過剰貸付けの防止との関係で、貸金業協会は信用情報機関を設け、または他の信用情報機関を指定し会員にこれらの機関を利用させることなどの方法により、「資金需要者等の返済能力を超えると認められる貸付けの契約を締結しないよう指導しなければならない」(第1項)と規定するとともに、「会員は、前項に規定する情報を資金需要者の返済能力の調査以外の目的のために使用してはならない」(第2項)と他目的使用を禁じている。

さらに、昭和59年6月2日に公布された

「割賦販売法の一部を改正する法律」によって追加された第42条の4（信用情報の適正な使用等）がある。ここでは、「割賦販売業者等及び信用情報機関は、信用情報を購入者の支払能力の調査以外の目的のために使用してはならない」（第1項）と目的外使用を禁じ、また、「信用情報機関は、正確な信用情報を割賦販売業者等に提供するよう努めなければならない」（第2項）とデータの正確性について規定している。これらは、違反についての罰則規定のない訓示規定であるが、ここに規定されている信用情報機関（個人信用情報機関）を、法的存在に高めたものと言える。

しかし、これらの規定は、ほんの一部分にすぎないのであって、個人信用情報の保護を図るためには、まだまだ他の保護手法が不足していると言わざるを得ない。一方、これらの統合的な保護措置として、昭和61年3月に出された大蔵省銀行局長の通達は、よく整備されている。これは前にも少し述べた通達であるが、「金融機関等が信用情報機関を設置又は利用する場合の信用情報の取扱い等について」と題するもので、その内容には、プライバシー保護研究会報告の基本原則や具体的方策に対応するものが、数多く入っているのである。

2. 金融機関等

銀行、証券会社、生命保険会社、損害保険会社などの金融機関等は、比較的早い時期からコンピュータの導入を図り、しだいに相互間のオンライン化を進め、外部との接続を行ってきた。このような状態の中で、金融機関等は、大量の個人情報を保有する結果となった。

金融機関等の個人情報保護対策で注目すべきものは、(財)金融情報システムセンター（The Center for Financial Industry Information Systems（通常FISCと略称））の取扱指針である。昭和62年に発表されたこの「金融機関等における個人データ保護のための取扱指針」は、OECD理事会勧告のガイドラインの8原則やプライバシー保護研究会の5原則を基準にし、

日本の金融機関等の実情を踏まえながらも、個人情報保護の理念にかなうように検討されたものだった。この取扱指針は、金融機関等における包括的な自主ルールとして関心を寄せられている。比較的多くの個人情報を保有している業界では、このような具体的なルールが策定されることの意義は大きいのである。

民間部門においては、国や地方公共団体とは比較にならないほどの多種多様な企業が存在している。そのため、国や地方公共団体がこれを規制するのは難しく、もし規制のための法律を制定できたとしても、それには限界が出てくるはずである。よって、民間部門においては、国や地方公共団体による法的規制も重要であるが、それに加えて、自主規制というものも、かなり重要な位置を占めることになってくるのである。

〈参考文献〉

- ◎兼子仁/堀部政男/石川甲子男/茶谷達雄/吉原弘治 編「データセキュリティ・プライバシー保護」労働旬報社 1985
- ◎総務庁行政管理局 監修「個人情報保護法」第一法規 1991
- ◎竹田義則 著「誤算——コンピュータ社会の恐怖」新聞社 1980
- ◎上園忠弘 著「コンピュータ・セキュリティ」近代科学社 1981
- ◎自治大臣官房情報管理官室 編集「地域情報政策ハンドブック」第一法規 1990
- ◎堀部政男 著「プライバシーと高度情報化社会」岩波新書 1988
- ◎アーサー・R・ミラー 著/片方善治・饗庭忠男 監訳「情報とプライバシー」ダイヤモンド社 1974
- ◎飯沼光夫/大平号声/増田祐司 著「情報経済論」有斐閣 1987
- ◎自治大学校研究部 編集「情報化社会と行政」第一法規 1974
- ◎西尾勝 編著「自治体の情報政策」学陽書房 1989
- ◎神戸市総務局情報システム室編 神戸市電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例関係集 1993

（平成5年10月4日受理）