

自治研究かなかわ

1988
3

No.13(通算77) 国(総務庁)のプライバシー保護政策を批判する(その1)



法人 神奈川県地方自治研究センター

8月の 自治研究報

かながわ 1988 3



主催 神奈川県地方自治研究センター

発行 神奈川県地方自治研究センター

編集 神奈川県地方自治研究センター

販売 神奈川県地方自治研究センター

もくじ * * * CONTENTS

国(総務庁)のプライバシー保護政策を批判する

(社)神奈川県地方自治研究センター事務局

- 1. 国の段階でのプライバシー保護に対する取り組み … 1
- 2. 総務庁「個人情報保護政策」の概要と問題点 … 4

個人情報保護と自治体現場における実態

東京都荒川区職労執行委員 白石 孝

- はじめに 13
- 1. 自治体現場におけるプライバシー保護の現状 … 13
- 2. 葛飾区個人情報保護条例の持つ意味 17

行政システムと個人情報保護の基本的問題点

専任研究員 佐藤 孝治

- はじめに 20
- 1. 行政情報システムとプライバシー保護 20
- 2. 行政情報システム化と特徴的な問題 22
- 3. 総務庁個人情報保護研究会報告の問題点 27
- おわりに 29

資料 総務庁「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」の報告の概要とその問題点について

(社)神奈川県地方自治研究センター事務局

- はじめに 30
- 1. 総務庁「研究会」の報告の概要 31
- 2. 総務庁「研究会」提言の問題点 36
- あとがき 40

国(総務庁)のプライバシー保護政策を批判する

(社)神奈川県地方自治研究センター事務局

1. 国の段階での プライバシー保護に対する取り組み

(1) 国の段階でのプライバシー保護に対する 取り組み

高度情報社会の進展に伴い、個人のプライバシーが侵害され、個人の尊厳が脅かされる危険性がますます高まっている中で、欧米主要国と比べて国の段階におけるプライバシー保護に対する取り組みの立ち遅れが際だっていた我が国でプライバシー保護の制度化は今や緊急の課題となっている。本年2月初め、国の行政機関(各省庁)がコンピュータ処理して保有している個人情報の保護を目的とした総務庁の『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』(個人情報保護法案)の原案が明らかにされ、関係各省庁との「調整」の結果、通常国会へ提出されることが決まった。

すでに393にのぼる地方自治体で個人情報保護条例が制定されている(88年1月1日現在)が、ほとんどがコンピュータ処理に係る保護対策を条例化したもので、『…市電子計算組

織の運営に関する条例』などの名称に象徴されるように、『データ保護条例』や『電算化条例』というべきものである。福岡県春日市、大阪府島本町、川崎市、藤沢市、東京都葛飾区など12の地方自治体の個人情報保護条例では、自己情報コントロール権という新しいプライバシーの権利概念が条例にはっきり盛り込まれており、総合的なプライバシー保護条例といえるものであるが、これらを除いて我が国ではまだ自己情報コントロール権が確立されていないのが実態である。

個人情報保護法案の国会への提出決定に到るこれまでの国の段階でのプライバシー保護に向けた動きは、80年にOECDが加盟諸国に対して、8つの原則を盛り込んだ『プライバシーの保護と個人データの国際流通についてのガイドライン』を示して、立法措置をとることを勧告したのを受けて、実質的な取り組みが始まったといえる。ここで国の段階での取り組みを簡単に振り返ってみよう。

第一に、82年7月、当時の行政管理庁プライバシー保護研究会(座長=加藤一郎東大教授)の報告によって5つの原則(収集制限の原則、利用制限の原則、個人参加の原則、適正管理の原則、責任明確化の原則)が明らかにされて、公的部門のみならず、民間部門をも対象に

した個人情報保護のための立法措置を早急に行うべきことが提言された。

第二に、83年3月、臨時行政調査会最終答申の中で、行政に対する信頼性の確保の方策のひとつとして、『法的措置を含め個人データ保護に係る制度の方策についても積極的に対応する』ことが必要であるとの考え方が示された。

第三に、86年12月、総務庁は「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」（座長＝林修三元内閣法制局長官）での検討をもとに、国の機関が収集し、コンピュータ管理している個人に関する情報を保護するための立法化を求める報告を発表したが、その中で『行政機関等における電子計算機処理に係る個人情報の保護対策の基本的事項を定めた新規立法が必要』であることが明らかにされた。

第四に、同年12月30日に閣議決定された昭和62年行革大綱により、『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の制度の方策は、法的措置を講ずる方向で、そのための具体的検討を行う』ことが決定された。

第五に、87年10月28日、これらの動きとも関連するが、自治省の『個人情報保護対策研究会』（座長＝堀部正男一橋大学教授）は地方自治体が収集し、コンピュータで管理している個人情報を守るために保護条例を制定すべきであるという報告を発表した。

ここでは、今後のプライバシー保護政策のあり方を考えるために、上記の総務庁『研究会』報告と自治省『研究会』報告の概要を紹介するとともに、個人情報保護法案の問題点についてのコメントを行って、今後のプライバシー保護に関する論議の素材とすることにしたい。

(2) 総務庁『研究会』報告の概要と問題点

総務庁行政管理局編集による報告『行政機関における個人情報の保護対策』は、85年7月から政府としての方針を取りまとめるための参考にするために開催されてきた『行政機関における個人情報の保護に関する研究会』の意見等を整理したもので、国などの行政機関が収集し、コンピュータ管理している個人情報を保護するための立法措置を求めている。このことは、国の対応が遅ればせながら始まったという点で意義のあるものである。

同報告は、①個人情報保護対策の考え方、②保護対策の対象範囲（1）個人情報を対象、2）電子計算機処理を対象、3）公的部門を対象）、③保護対策の内容の3つの部分によって構成されている。総務庁の提言は、83年3月の臨時行政調査会の最終答申で個人情報の保護について『法的措置を含め、個人データ保護制度への積極的対応』を求めたことやそれを受けた政府の閣議決定（84年12月）を踏まえて、具体的で現実的な立法化の方向を示そうとしたものであると考えることもできる。しかし、その内容には、行政管理庁「プライバシー保護研究会」の提言に盛られていた理念と共通する部分もあることにはあるが、基本的な考え方や個々の内容に関しては、欧米主要国のプライバシー保護法と比較した場合、無視できない問題点が多くある。

すなわち、報告ではプライバシー権を保護するという基本的姿勢よりも、行政側の便宜のため、行政機関内部及び行政機関相互間における個人情報の利用を促進していくとの姿勢が鮮明になっていることが基本的な問題であるとともに、①コンピュータ情報のみを対象にした点、

②公的部門のみを対象とした点、③国の機関と地方自治体の統一性確保に関する点、④個人情報ファイルの公示などで行政優先とも受け取られかねない点、⑤個人情報の収集制限に関する点(欠落した点)、⑥目的外利用、外部提供の制限に関する点、⑦コンピュータ組織の他団体とのオンライン化の禁止に関する点(欠落した点)などの問題点をあげることができる(詳細は、本号収録の『総務庁「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」の報告の概要とその問題点について』を参照のこと)。

(3) 自治省『研究会』報告の概要と問題点

自治省『個人情報保護対策研究会』の報告『地方公共団体における個人情報保護対策』は、86年9月に発表された中間報告をふまえて、自治省の個人情報保護対策のあり方を具体的に提起したもので、何らかの形で基準を設定しようとする場合、『既に制度化されている地方公共団体の事情等を十分に考慮すべきである』として、地方自治体の条例擁護の立場を基本的にとっている。

同報告は、①地方公共団体における個人情報システムの状況、②地方公共団体における個人情報保護対策の必要性、③保護対策の対象範囲、④保護対策の内容、⑤個人情報保護対策の実施に当たっての課題、という5つの部分によって構成されている。地方自治体における個人情報取り扱いの実態をふまえ、個人情報保護制度の枠組みとして各条例の最大公約数的な見解を基本的な考え方として明らかにしている。

自治省『研究会』の報告内容から次のような点を指摘することができる。

① 同報告書で評価できる点

1)個人情報保護のための制度化の必要性を強調している。また、各地方自治体の自主性、地域の実情に応じて対処すべきであるとして、地方自治の立場から国の統制的な考え方を排除している。

2)国の機関委任事務における個人情報の取り扱いについて、地方自治体が責務を負うべきとの原則に立っている

3)個人情報の記録内容を含め個人情報システムの全てについて、届出、公示の原則を示し、住民の自己情報に対する知る権利を保障する立場をとっている。

4)地方自治体における個人情報の処理について、地域住民との合意形成が必要だとしている。

② 同報告書の問題点

1)保護制度の対象を自動処理される個人情報に限定している。

2)目的外提供、外部提供などの実態や自治体行政における第三セクター方式、民間委託の拡大等の現状を無視して、公的部門のみを保護対象としている。

3)オンラインや磁気媒体等による個人情報の外部提供について、保護措置を万全にした上で技術を活用すべきだとしている。

4)個人情報の処理における委託の原則禁止は適当でないとし、個人情報の管理責任の所在、あり方について明確にしていない。

5)職員等の責務として、担当職員の責任のみ言及しており、行政自体の責任性が明確にされていない。

2. 総務庁『個人情報保護法案』の

概要と問題点

(1) 個人情報保護法案の概要

総務庁が今国会に提出を予定している「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」（個人情報保護法案）は、国の行政機関（各省庁）がコンピュータ処理して保有している個人情報の保護を目的としている。その内容は、①総則、②個人情報の電子計算機処理、③個人情報の開示等、④雑則の4つの部分によって構成されており、法案は全文26条である。

法案の内容は、各省庁間の「調整」の結果として、2月初めに明らかになった原案が大幅に修正されたが、ここでは3月7日の時点で入手した同法案の内容に基づいてコメントしよう。

① 総則

第1章「総則」は、目的（第1条）、定義（第2条）、適用除外（第3条）の3つの条文が規定されている。第1条では、行政機関の保有するコンピュータ処理に係る個人情報について「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」を目的としてあげている。第2条では、行政機関、個人情報、電子計算機処理、個人情報ファイルなど10項目についての定義が示されている。たとえば、行政機関は内閣に又は内閣の所轄の下に置かれる機関及び国の行政機関として、また、個人情報は生存する個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるもの（照合すれば識別できる

ものを含む）として規定されている。なお、コンピュータ処理の範囲から日本語ワードプロセッサーは除外されている。第3条では、統計法と統計報告調整法によって集められた個人情報は適用除外とされることが明らかにされている。

② 個人情報の電子計算機処理

第2章「個人情報の電子計算機処理」は、個人情報ファイルの保有（第4条）、個人情報ファイルの保有等の事前通知（第5条）、個人情報ファイル簿の作成及び閲覧（第6条）、個人情報ファイルの公示（第7条）、個人情報の利用及び提供の制限（第8条）、受領者に対する措置要求（第9条）、個人情報の正確性の確保及び安全性の確保（第10条）、個人情報の電子計算機処理の委託（第11条）、個人情報取扱従事者の義務（第12条）の9つの条文が規定されている。

第4条では、個人情報ファイルを行政機関の義務として法律で定める当該行政機関の所掌事務の範囲内で、かつ、事務目的の達成のために必要な限度で保有できることが規定されている。

第5条では、個人情報ファイルの保有等を総務庁長官に対し事前通知すべきことを明らかにしているが、その通知内容には、1)ファイル名称、2)保有機関及び組織の名称、3)記録項目と個人の範囲、4)保有目的、5)収集方法、6)経常提供先、7)開示請求の申請先など10項目があげられている。また、事前通知の適用除外である個人情報ファイルとしては、1)国防・外交上その他の国家秘密に係るもの、2)国家公務員の人事・給与等に関するもの、3)試験的なもので保有機関の本来の事務用に供されないもの、4)利用期間が1年未満のもの、5)宛名リスト、6)当該職員の職務遂行のために作成し、自分だけが使うもの、7)当該機関で利用される本人の数が政令で定める数よりも少ないもの、8)その他

政令で定めるものの 8 項目が規定されている。

第 6 条では、保有機関の長がファイル簿を作成し、公衆の閲覧に供すべきことを明らかにしているが、この項目の適用除外の対象としては第 5 条の事前通知の適用除外のものがあげられているとともに、事務の適正な遂行を著しく阻害するおそれのあるものは掲載しないことができるとしている。具体的には、犯罪の予防、犯罪の捜査、被疑者の逮捕又は公訴の提起若しくは維持に関する事務、矯正収容施設の規律及び秩序の維持に関する事務、入管違反事件や税犯罪の調査に関する事務などがあげられている。また、同じような理由で、第 5 条第 2 項で通知内容としてあげている収集方法と経常提供先を記載しないことができるとしている。

第 7 条では、総務庁長官が事前通知されたファイルを少なくとも毎年 1 回、官報で公示することが規定されているが、事務の適正な遂行を著しく阻害するおそれのあるものとして、第 6 条の規定で適用除外とされるもの(個人情報ファイル等に掲載されていない個人情報ファイルと収集方法・経常提供先が記載されていない個人情報ファイルではその記載されていない部分)は公示しないことが明らかにされている。

第 8 条では、保有機関が処理情報を当該個人情報ファイルの保有目的以外の目的のために利用したり、提供してはならないことが示されているが、適用除外の規定として次の 6 項目が示されている。

- 1) 法律や条約の規定による場合
- 2) 法律で定める当該保有機関の所掌事務の範囲内であり、かつ利用に供される事務遂行に必要な限度の利用の場合
- 3) 本人の同意があるときや本人に提供するとき
- 4) 保有機関以外の行政機関又は地方公共団体

への提供については、法律で定める当該組織の事務の範囲内で、かつ事務遂行に必要な限度で使用される場合

5) 特殊法人への提供については、事務の範囲内かつ事務遂行に必要な限度で使用される場合

6) 統計の作成又は学術研究を目的とする場合、他への提供が本人への利益になる場合、公共の利益になる場合、その他、受領者が情報を使用し、保有機関が提供する正当な理由がある場合

③ 個人情報の開示等

第 3 章「個人情報の開示等」は、個人情報の開示(第 13 条)、代理人による請求(第 14 条)、個人情報の開示の期間、方法等(第 15 条)、手数料等(第 16 条)、個人情報の訂正等(第 17 条)、他の法律との関係(第 18 条)、権限委任(第 19 条)の 7 つの条文が規定されている。

第 13 条では、保有機関の長が開示請求のあったときは、開示請求者に開示しなければならないことが示されているが、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるときなど、次の 8 項目が適用除外されることが規定され、処理情報の全部又は一部を開示しないことができることになっている。

- 1) 犯罪の予防、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、公訴の提起若しくは維持、矯正収容施設の規律及び秩序の維持、入管違反事件の調査又は税犯罪事件の調査に関する事務
- 2) 租税の賦課又は徴収に関する事務の遂行
- 3) 法律の規定に基づく監査、検査、調査、その他の事務
- 4) 出入国の管理及び難民の認定に関する事務
- 5) 試験、成績の評価、診療その他の評価又は判断に係る事務
- 6) 第 3 者から取得した情報で、開示すると信

頼関係を損なうおそれがあるとき

7)その他政令で定めるもの

8)本人以外の個人の利益を害するおそれのあるもの

第15条では、開示を決定したとき（非開示の決定の場合も同じ）、受理した日から30日以内に開示することを規定してあるが、やむを得ない場合は、相当な期間延長できることにしてある。また、非開示の場合は、保有機関の長が理由を明らかにすべきことを規定している。

第17条では、開示情報の訂正、削除の申出があったときは、調査を行い結果を申出をした者に知らせることが規定されているが、もし結果に不服であるならば、再調査の申出ができることになっている。

④ 雜 則

第4章「雑則」は、苦情処理（第20条）、調査（第21条）、助言及び勧告（第22条）、罰則（第23条）、政令への委任（第24条）、地方公共団体の責務（第25条）、特殊法人の講ずる措置（第26条）の7つの条文が規定されている。

第20条では、保有機関の長が開示、非開示、訂正等の苦情の適切、迅速な処理に努めるべきことが示されている。第23条では、偽りその他の不正な手段により個人情報の開示請求をし、開示を受けた者は、10万円以下の科料に処することが規定されている。また、第25条では、地方公共団体の責務について、法律で定める国の施策に準じて施策を策定し、及びこれを実施する責務を有することが明らかにされている。

総務庁「個人情報保護法案」の

項 目	規定の有無	規 定 項 目	条文	内 容
①マニュアル	×			
②本人同意	×			
③収集制限	×			
ファイルの保有等	○	総務庁への事前通知 保有機関のファイル簿 ファイルの公示	§ 5 § 6 § 7	名称など10項目を通知する “ 8項目を記載する “ 8項目を公示する
④目的外利用禁止	○	} 利用・提供制限	§ 8	原則禁止
⑤外部提供の制限	○		§ 8	“
目的外利用、提供の公表・通知	×			
ファイル結合禁止	×			
⑥適正管理	○	正確性と安全性の確保	§ 10	確保に努める
⑦責任明確化	△	取扱従事者の義務	§ 12	他人に知らせたり、不当目的に使用してはいけない
⑧閲覧、訂正、削除、中止	△	開示請求	§ 13	開示請求者に開示しなければならない
	○	訂正、削除の申し出	§ 17	申出あったとき調査し結果を知らせる
不服申立て	△×	苦情処理	§ 20	開示などの苦情に適切、迅速な処理を行う
個人情報保護委員	×			
運営審議会	×			
受託者の義務	△×	委託	§ 11	受託者の正確性、安全性の確保

(2) 個人情報保護法案の問題点

総務庁「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」報告に関して明らかにした1)コンピュータ情報のみを対象にした点、2)公的部門のみを対象とした点、3)国の機関と地方自治体の統一性確保に関する点、4)個人情報ファイルの公示などで行政優先とも受け取られかねない点、5)個人情報の収集制限に関する点（欠落した点）、6)目的外利用、外部提供の制限に関する点、7)コンピュータ組織の他団体とのオンライン化の禁止に関する点（欠落した点）などは、同法案の内容にも基本的に反映されており、問題点としてまず指摘しておく必要がある。

項目別整理

適用除外	<そ の 他>
①国家秘密 ②国家公務員人事情報 ③試験的なもの ④利用期間1年未満 ⑤宛名リスト ⑥職員自身のためだけのファイル ⑦本人数の数の少ないもの ⑧その他 事務遂行上阻害のおそれのあるものなど ファイル簿に記載されないものなど	(目的) 「行政の適正かつ円滑な運営を図り」「個人の権利利益を保護する」という目的自体の問題
①法律・条約上 ②本人同意など6項目 " " 「所掌事務の範囲内でかつ事務 遂行に必要な限度」	(地方公共団体との関係) 「この法律で定める国の方策に準じて施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する」、この条文のもつ影響 条例と本法→自治省通達
なし	(民間事業者) 規定がない。
①犯罪予防、事件調査 ②税事務など8項目 なし なし	
なし	

問の多い内容となっている。

② 法案に明らかな行政優先の姿勢

同法案第1条の「目的」では、「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」を強調しているが、行政の便宜をまず重要視するこのような考え方はプライバシー権はいまでもなく、憲法上の国民の知る権利を保護することよりも、行政側の便宜のために行政機関内部及び行政機関相互間における個人情報の利用を促進することに専心が向いていると考える。

O E C D 励告などをみても、個人情報保護制度は個人のプライバシー権を保護することが基本的な目的であり、行政機関内部及び行政機関相互間における個人情報の円滑な流通を図ることがその目的とは考えられない。その意味で、同法案の基本的な考え方の中で行政優先の姿勢が示されている点やファイルの公示に関する様々な適用除外の存在によって、国の省庁にとって都合の悪い情報が開示されない危険性が大きく、川崎市、東京都葛飾区などの先進的な個人情報保護条例を制定した地方自治体やプライバシー保護を立法化した欧米主要国と比較してもかなり異質の立法化の動きである。

③ 開示請求権と適用除外

同法案は、コンピュータ処理して保有している個人情報について、本人の請求があれば原則として開示することを義務づける「開示請求権」を初めて盛り込んだ法案として注目を集めだが、前項『法案の概要』で明らかになっているように、開示請求に係る第5条「個人情報ファイルの保有等の事前通知」、第6条「個人情報ファイル簿の作成及び閲覧」、第7条「個人情報ファイルの公示」、第13条「個人情報の開

示」などに様々な例外事項=適用除外が規定されているために、その開示請求の権利が国民の知る権利として法制度的な実効性を持つものになるのかどうか疑問のあるところである。

すなわち、本人開示のデータがコンピュータ処理された「個人情報ファイル」に限定され、『国の安全を保つため、又は外交上その他、国の重大な利益を守るために、特に秘密を要する個人情報ファイル』をはじめ、多くの個人情報ファイルが通知しなくともよいものとみなされているなど、あらかじめ様々な適用除外の規定が設けられている点や、開示の範囲についても犯罪の予防、出入国管理、試験や成績の評価、診療などの情報や第3者から取得した情報などが適用除外にされていることによって、行政機関側の載量がかなり幅広く認められている点などは、運用によっては開示請求権そのものを骨抜きにしかねないものであり、立法の趣旨にも反すると考える。

④ 欠如した収集制限や記録制限に関する考え方

同法案では個人情報について『事務の範囲内で、事務の目的達成の必要限度において保有しなければならない』とされているが、収集制限や記録制限に関する明確な規定はみあたらぬ。これらの原則は、多くの地方自治体の個人情報保護条例でも採用されて、センシティブ情報として、思想、信条及び宗教に関する事項や社会的差別の原因となる社会的身分に関する事項、などの情報収集や記録が制限されている。

センシティブな情報は最もプライバシー侵害の恐れが大きく、しかも、一旦プライバシーが侵害されたときの被害は深刻かつ現実的に回復不可能なものになるので、保護法の立法化に当たっては、このような国民の基本的人権の保障

にかかる収集制限や記録制限に関する事項を取り入れ手続き過程の規制を明確にすべきである。地方自治体の条例では、収集につき「必要性」の制限を規定していると同時に、収集制限(87年4月1日現在の自治省調査で16.8%)や記録制限(同98.0%)の規定を設けているものが一般的である。

⑤ 個人情報保護法案と個人情報保護条例の関係

同法案の線よりも前進した形で個人情報の保護に取り組んでいる福岡県春日市、大阪府島本町、川崎市、藤沢市、東京都葛飾区などの自己情報コントロール権に基づいた条例も含めて、全国に約393ある地方自治体の個人情報保護条例との関係が地方自治のあり方とも関連して特に問題である。たとえば、川崎市の場合、法案が開示などの対象をコンピュータ処理された情報に限定しているのに対して、手作業の文書も含めて条例の対象としている。

情報の訂正、削除についても、前出の自治省調査によれば、個人情報保護条例がある地方自治体のうち84.1%が訂正請求権を明確に規定している。これについて法案では、申し立てを認める表現があるにすぎない。川崎の場合、個人情報保護審査会を設け、訂正請求権を認めてはいるほか、自分の情報に関して削除を請求する権利や中止を請求する権利を与えている。同法案では、地方自治体が『法律で定める国の施策に準じて施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する』となっており、個人情報保護法をモデルに全国の地方自治体にこれに準じた制度を作ることを義務づける考え方が示されている。

川崎市や葛飾区などの国の基準よりも進んだ内容の保護措置をとっている地方自治体にまで

国の方針を押しつけることになれば、制度の後退につながりかねず、当該地域の住民は不利益を被ることになる。

個人情報保護対策を検討する場合、地方自治体についても国の対策と基本的事項について統一性を確保する必要があるが、その是非は内容によることはいうまでもない。今日までの地方自治体の個人情報保護の取り組み方には、かなりのばらつきがあるのが実態であり、個人情報保護条例を制定している地方自治体においても、その内容には大きな違いがある。基本的事項によっては、統一性確保の必要性があることは否定し得ないが、問題は、その範囲及びそのあり方である。

国、都道府県、市町村それぞれの団体の法的、伝統的性格、組織規模、あるいは取り扱っている住民情報の質、量、種類などの相違は、現実にそれぞれ住民情報の取扱や規制の相違をもたらしているので、これらの実情を十分に考慮して対処する必要がある。そのため、地方自治体の自主性を尊重し、条例による方が実態とも合致した保護対策の展開が可能になると考える。

⑥ 個人情報保護法案の問題点

上記の諸点も含めて、同法案で検討されるべき問題点をとりあえず整理すると、次のような点が指摘できるだろう。

1)目的の中ではまず「行政の適正かつ円滑な運営を図り」とあるように、同法案では全体としてプライバシー保護よりも行政運営が優先するものと考えられている。行政の便宜をまず重視する考え方は、憲法上の国民の知る権利を保護することよりも、行政側の便宜のために行政機関内部及び行政機関相互間における個人情報の利用を促進することに重点が向いている。川崎市、東京都葛飾区などの先進的な個人情報保

護条例を制定した地方自治体やプライバシー保護を立法化した欧米主要国と比較してもかなり異質な内容を持った立法化の動きである。

2)コンピュータ処理情報のみで手作業による処理情報が対象とされていない。このことは、文書管理等で問題の多い我が国の行政実態のもとで、個人情報保護制度に大きな空洞を作り出す可能性が大きい。手作業による処理をどのようにプライバシー保護の観点で規制するのかなどを検討すべきであり、コンピュータに準じた体系的処理が行われているものや、特にプライバシー侵害の可能性の強い情報が集められているもの等については、コンピュータ処理に対する規制と同等のあるいは準じた規制が及ぶようにする必要がある。

3)センシティブ情報など個人情報について、収集制限や記録制限に関する規定が全くみあたらない。OECD勧告や行政管理庁『プライバシー保護研究会』の提言でも、収集制限は原則のひとつとして取り上げられている重要な事項となっている。また、収集及び利用について、本人同意の義務規定がない。OECD勧告等では、収集制限の原則として、個人情報を収集する際は、当該個人から直接収集することが原則である旨規定されている。個人情報の正確さを期し、かつ当該個人に情報の収集を知らしめる直接収集の原則は、保護法の基本的な柱のひとつと考える必要がある。

4)個人情報ファイル等について大幅な適用除外があるために、事前通知の適用除外ファイルは、『国の安全保障に係る』との理由でその存在自体が明らかにされることもなく、全く収集の自由な個人情報ファイルとなる可能性がある。個人情報ファイルの公示制度は、国民に個人情報システムの存在を周知させるとともに、自己情報の閲覧・訂正請求権の前提として極め

て重要な意味を持つものである。当該個人情報の存在自体が知らされない状態では、保護制度によって認められた諸権利（自己情報コントロール権）を行使することが事实上不可能になるので、個人情報の存在自体はいかなる場合でも公にされる必要がある。

5)個人情報の目的外の利用や提供を原則的に禁止しながらも、広範囲の適用除外を認めている。具体的には、第8条で「法律で定める当該保有機関の所掌事務の範囲内であり、かつ利用に供される事務遂行に必要な限度の利用の場合」、「保有機関以外の行政機関又は地方公共団体への提供については、法律で定める当該組織の事務の範囲内で、かつ事務遂行に必要な限度で使用される場合」、「他への提供が本人への利益になる場合」、「公共の利益になる場合」、「その他、受領者が情報を使用し、保有機関が提供する正当な理由がある場合」などをあげているが、このような考え方は目的外利用、外部提供に関する制限を実質的に撤廃するものである。個人情報は、あくまで個人情報の収集目的自体で制限すべきと考える。

また、目的外利用と外部提供について、本人等への公表や通知などの規定がされていない。OECD勧告は、利用制限の原則として、個人データを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と明示している。そして、その例外として、データ主体の同意がある場合と法律の規定による場合、に限定している。オンライン化の制限も含めてファイル結合を制限する規定もない。

6)第25条では、地方自治体が『法律で定める国の施策に準じて施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する』となっており、個人情報保護法をモデルに全国の地方自治体にこれに準じた制度を作ることを義務づける考え方が示

されている。この規定は、現に個人情報保護条例を制定している地方自治体の保護措置や地方自治体の条例制定の動きに悪影響を与える可能性があり、地方自治の尊重という観点から重大な疑問を感じる。国、都道府県、市町村それぞれの団体の法的、伝統的性格、組織規模、あるいは取り扱っている住民情報の質、量、種類などの相違は、現実にそれぞれ住民情報の取扱や規制の相違をもたらしているので、これらの実情を十分に考慮して対処する必要がある。そのため、地方自治体の自主性を尊重し、条例による保護措置の方が実態とも合致した保護対策の展開が可能になると考える。

7)個人参加については開示請求権によってある程度認める方向が示されているが、様々な開示の適用除外があるとともに不服申し立ての制度がないことなどによって、個人参加の原則を実際的に担保する措置がない。

8)苦情処理については、第20条で処理情報の取り扱いに関する苦情の適切かつ迅速な処理に努めることが規定されているが、当初、原案には行政不服審査法の規定に基づく不服申し立ての権利が認められていたが、各省庁との調整の結果、削除された。川崎市の場合には、行政不服審査法による不服申し立てをすることができることになっている。

9)開示請求権を偽りその他の不正な手段で行使した者に対する罰則規定はあるが、行政機関職員による不正・違法な個人情報ファイルの所有や個人情報の目的外の利用・外部提供については罰則を規定していない。

10)個人情報取扱従事者の義務に関する規定はあっても、管理責任者の責任に関する規定がなく、個人情報の適正な維持管理を行う上で問題と考えられる。

11)個人情報保護運営審議会など第三者機関の

設置規定が全くなく、個人情報保護制度の適正かつ円滑な運営を担保するための客観的で公正な機関を設置する考えがない。

12)委託業者については、正確性の確保及び安全性の確保に関する規定が準用されているが、契約内容などの規定がない。

13)民間事業者の個人情報の収集及び利用に関する規制が全くない。個人情報保護の問題は、公的部門のみを対象とするだけでは不十分であり、説得力がないものになるといわざるを得ない。そのため、諸外国の立法例では、公民の両部門を合わせて一つの法律で規制しているものが多く、OECD勧告も公民両部門にわたるべきだとしている。具体的には、公民両部門を対象にした個人情報保護基本法といった立法を考える必要がある。

(最終法案の内容が明らかになった段階で、再度具体的に法案の問題点についてコメントする予定である)

個人情報保護対策研究会（最終報告）とプライバシー保護条例の現状（'87.4.1現在）

主な規定項目		規定団体数	条例に規定する主な団体	研究会最終報告内容
対象データ処理の形態	電子計算機処理を対象	333 (96.5)		
	マニュアル処理まで併せて対象	12 (3.5)	市川市、杉並区、葛飾区、国立市、川崎市、飯田市、鶴井沢、東村山市、高槻市、島本町、御津町、春日市	〈対象とすべき範囲〉「電子計算機等を利用して自動処理される場合」 〈自動処理の定義〉（OA機器や光ディスク等を用いた処理の場合についても保護の対象とする）
対象部門	公的部門を対象	337 (97.7)		
	民間部門まで併せて対象	8 (2.3)	市川市、杉並区、国立市、川崎市、高槻市、島本町、御津町（岡山）、春日市	〈対象とすべき部門〉 〈公的部門〉当該地方公共団体が処理する個人情報の範囲 〈第三セクター〉直接規制については慎重に
対象データの種類	個人データのみを対象	242 (70.1)		
	法人データまで併せて対象	103 (29.9)		
個人情報システムの設置（変更）に関する規制		108 (31.3)		
収集規制	届出事項等について公表	8 (2.4)	川崎市	〈対象とすべき情報〉「自然人である個人に関する情報」 〈個人情報の内容〉「個人が識別され、又は識別され得る情報」 〈必要性〉「何らかの手続きが必要」 〈具体的な方法〉設置及び変更に際し、届出又は登録を行うこととすることが適当。 例：「施行規則等において記載項目を列挙」 ・「報紙等により定期的に公表」 〈適用除外〉「原則として全てについて届出、公示等すべき」
	目的による規制	38 (11.0)	58 (16.8)	〈必要性〉「何らかの規制を行う必要がある」 〈具体的な規制〉 ア. 目的による規制 「本来の目的に従った収集、記録を行うべきことを規定することが適当」 イ. 方法による規制 ①適正かつ公正な手段、②本人からの直接収集、③目的の明示 但し、②についても必ずしも必要なのではないかという意見もある。 ウ. データの種類による規制 (注：いわゆるセンシティブなデータの規制のことを指す。このデータの収集・記録を禁止する条例が多い。) ・データの種類により「収集・記録の段階であらかじめ規制をする必要はない」という指摘がある。」
	方法による規制	51 (14.8)		
記録規制	データの種類による規制	16 (4.6)		
	目的による規制	286 (82.9)	338 (98.0)	〈具体的な方法〉 ア. 収集目的からみた規制 「原則的には、収集目的に従った利用、提供を行うべき」 但し、目的外利用が必要と認められる場合。 例：①遵守の規定、②公益上必要かつ個人の秘密保護のおそれがない場合、 ③個人の生命、身体の安全を守るために、緊急かつやむを得ない場合 イ. 方法による規制 ・「個人の人格利益の侵害が生じるおそれがある」ため、「措置を十分講じる必要がある」 ・しかし「保護措置が十分に講じられている場合」、「オンラインや磁気媒体等の特定の技術による記録や提供の方法のみに着目して、これを一律に規制せることは望ましくない」
利用・提供規制	内部利用規制	100 (29.0)		
	外部提供規制	303 (87.8)		
	国等とのオンライン禁止	251 (72.8)		〈必要性〉「利用（団体内において個人情報を利用すること）、提供（団体外部の第三者へ個人情報を提供すること）の段階で何らかの規制を行う必要がある。」
維持管理に関する規制	正誤性・最新性の確保	298 (86.4)	338 (98.0)	〈具体的な方法〉 ア. 取集目的からみた規制 「原則的には、取集目的に従った利用、提供を行うべき」 但し、目的外利用が必要と認められる場合。 例：①遵守の規定、②公益上必要かつ個人の秘密保護のおそれがない場合、 ③個人の生命、身体の安全を守るために、緊急かつやむを得ない場合 イ. 方法による規制 ・「個人の人格利益の侵害が生じるおそれがある」ため、「措置を十分講じる必要がある」 ・しかし「保護措置が十分に講じられている場合」、「オンラインや磁気媒体等の特定の技術による記録や提供の方法のみに着目して、これを一律に規制せることは望ましくない」
	改ざん、滅失、漏えい等防止	310 (89.9)		
	不要情報の廃棄措置	104 (30.1)		
自己情報の開示、訂正等	開示の申出等	300 (87.0)	杉並区、葛飾区、市川市、国立市、川崎市、八幡町（岐阜）、高槻市、島本町、春日市	〈必要性〉「開示を義務付ける規定を設けることが必要」 〈具体的な方法〉（略）
	訂正の申出等	290 (84.1)		
	削除の申出等	229 (66.4)		
処理状況等の公表	中止の請求	9 (2.6)		開示 〈必要性〉「何らかの措置を制度化することが必要」 〈具体的な方法〉「開示を義務付ける規定を設けることが適当」 「非開示事項」一申出があつても開示すべきない情報がある。 具体例①個人の評議、選考、②病状、医療関係等本人に知らせない慣習のもの、③法令の規定、④開示により行政目的の達成に支障を生ずる情報 訂正・削除（略） 中止 (注：「目的外利用が行われている場合」、「本人に目的外利用の中止を請求する権利を認めるもの」を指す。)「なお、慎重に検討することが必要である。」
	処理状況の公表	213 (61.7)		
	記録項目の公表	157 (45.5)		
外部委託に際しての規制	職員に準じた義務付け	59 (17.1)		〈必要性〉「外部委託のための割合は依然として高く」、「何らかの措置を講じる必要がある」 〈具体的な方法〉（略）
	データ保護の契約措置	270 (78.3)		
	指導・助言に従わない業者の公表	4 (1.2)		
個人情報処理に係る職員等の責務	254 (73.6)			両論併記 ①公務員法上の守秘義務とは別に義務を課すべき。 ②新たな義務を課さる必要はない。
	当該団体職員を対象	33 (9.6)	34 (9.9)	〈職員について〉慎重な対応が必要
	委託先・職員を対象	32 (9.3)		
附則	193 (55.9)			〈必要性〉「設けることが考えられるが」、「各団体」の「事情を考慮して決められるべき」
	苦情処理	33 (9.6)	千葉市、市川市、大田区、杉並区、葛飾区、国立市、川崎市、東村山市、飯田市、城陽市、高槻市、東大阪市、島本町、神戸市、芦屋市、伊丹市、春日市	苦情処理 「制度を設けることも考えられる」
	不服申立手続	17 (4.9)		不服申立 「施行規則等において請求に対する回答の書面において、必要な表示事項を示すことで足りる」 cf. 行政不服審査法第57条第1項
条例制定団体数		345		

個人情報保護と自治体現場における実態

東京都荒川区職労執行委員 白 石 孝

はじめに

私は、東京の東部、下町の浅草と上野の中間にある荒川区役所に勤務しており、職場では労働組合の役員をしています。その他、自治労中央本部と都職労のコンピュータ対策委員会の委員をしています。それから、住んでいる三多摩の東久留米市で、プライバシーと情報公開の問題を含めた市民運動をやっています。東大名誉教授の稻葉三千夫さん、日本消費者連盟の竹内代表、明治大学の政治学の富田先生などや地元の主婦、学生達と一緒に市民運動をやっています。そういう意味で今日の報告は自治体の労働組合サイドからの話、実際に窓口で仕事をしている公務員の立場、それから地域の一市民の立場からの話と、それぞれの角度からできるだけ生の形での報告をさせていただきたいと思います。

1. 自治体現場におけるプライバシー 保護の現状

(1) 自治体現場とプライバシー意識

まず現場の問題ということでいきますと、プ

ライバシーが果たしてどう受けとめられているのか、あるいは受けとめられていないのかということが一番最初に問題になると思います。

率直に申し上げますと、あとで葛飾区の事例を紹介をする中で、明らかにしていきたいと思いますが、要するにプライバシーについての意識がほとんどないと考えた方がいいと思います。これは日本だけのことではないと思いますが、欧米と比べると大きな違いになっているのではないか。特に個人の生活がのぞかれるかどうかという意味でのプライバシーではなくて、近代的な権利としてのプライバシーについての意識は、住民の側も自治体職員の側も非常に薄いといわざるを得ないと思います。

では、そのことをそのまま放置しておいていいのかどうかということになりますと、やはり少しでも問題意識を持っていく方向を目指したいということです。それを理念の問題でいいますと、民主主義の根幹にかかわる問題だと思っていますので、情報公開とプライバシー保護という二つの課題をぜひ地方自治体に定着をさせていきたいと考えています。その辺について、具体的な問題意識はほとんどないと申しましたが、全く問題が起こっていないのかということになると、実際には問題が起きています。

具体的な事例がかなりあるのですが、一番問

題意識が薄い中でもなおかつ住民あるいは役所の職員がまず意識するのは、ダイレクトメールの問題があると思います。これは子供が誕生した出生の段階から七・五・三、あるいは幼稚園の入園、入学、進学など、ありとあらゆる機会にダイレクトメールがどんどん押寄せてくるわけです。ダイレクトメールをもらう側の大部分は、何でこんなに届くのかという意味での意識が多少あることは事実だと思います。

それからあとは、行政が持っている情報の扱い方の問題になると思います。特に問題になるのは、ダイレクトメールにももちろん関連する住民票と戸籍に関するさまざまな要件という自治体にとっては一番基本的な問題があります。

それから二つ目は所得や健康に関する情報の扱い方の問題です。それからもう一つは、情報をどう扱っていくのか、その情報の主体はどこにあるのかという問題になると思います。

先ほど申しましたように、ダイレクトメールについての問題意識はあるが、それ以外のことについてはほとんどないのが実態です。もう少し具体例を申し上げますと、たとえば、最近話題になった問題として厚生省の結核感染症サーベイランス・システムがあります。この問題について二つの議論がありました。ひとつは結核や感染症を予防するためにまず情報をすばやくキャッチし、分析し、予防をしていくためにはぜひともオンライン処理が必要であるという考え方で、主に厚生省サイドや現場の医療従事者、医師、保健婦など専門職の方はそういう意識でいます。一方、国と自治体がダイレクトにオンライン・ネットワークで結ばれることに対する批判的な論議もあったわけです。

最終的にはオンライン化に合意をしていくことになったわけですが、このときの問題意識がやはりひとつの例になると思います。一方では

便利さ、効率性、あるいは必要性が一番大事な点であると考えて、多少のリスクがあってもいいんだという考え方です。

実は自治体におけるプライバシー論議の自治体職員側から、あるいは自治体当局側からの一番大きな問題はここにあります。だから、自治体の内部から問題を立てていきますと、プライバシー問題にはほとんど行当ならないのです。どうしてもいかに仕事をスムーズに進めていくのか、自治体側にとってどのようにやりやすくしていくのかというところに大体問題意識が行きますので、当然自治体の内部だけで問題を立てていくとプライバシーは一段と遠くなっているを得ないということが一つの問題点になると思います。

(2) 現場からみた個人情報保護条例の実効性

そこでもう少し違う角度からみると、今全国で約3,300近くの地方自治体がある中で、4月の段階でいわゆる個人情報保護条例が制定されているのは約350団体ほどです。要するに全国の自治体のうちの1割です。ところが、この中身をみていくと、電算化に伴うデータ保護条例しかありません。

もう一つ、ごく少数ですが、最近ふえてきたのがいわゆる手処理も含めた自治体が持っている個人情報全部を条例の対象としていくという新しいタイプの条例、いわゆるO E C Dガイドラインに沿った条例が12団体あります。比率からいいますと、97対3ぐらいです。ここにひとつの問題の所在があるのでないかと思っています。確かに、どういう中身であれ全体の自治体から見ると10分の1しか条例化されていません、さらにその中で3パーセント程度しかO E C Dガイドラインに近い条例がないとい

うのが実態ではないかと思います。O E C D ガイドラインに基づいてつくったと思われる 12 の自治体でも、果たしてどこまで実効性を持った条例として機能しているかということになると、非常に寒い状態ではないかと思います。

ところが、条例すらできていない自治体が全体の九割ですから、これについて何か手立てを講じなければいけないということがもう一方の考え方になります。その辺をどうみていくのかということは今後のテーマになってくると思います。

どちらにしましても、今朝の読売新聞でも報道されていましたが、プライバシーについての法制度化はやはり必要だと思っています。ただ、その法制度の中身を考えると、自治体側の努力による条例と国が上から網をかけていく法律と、どこで接点がもたらされるのかということもひとつの焦点になっていくと思います。

先ほどから繰り返している点を整理しますと、実際に地方自治体の末端でどのようにプライバシーを守っていくための具体的な手立てがあり得るのかということを法制度化と並行して考えていかなければいけない。このことを考えて実際に実践していくのは自治体職員でもあるし、地域の住民、市民だと思います。実は、私個人の経験から申しますと、かなりいい法制度ができたとしても、実際にそれを支えていく運動がなければほとんど実態としては機能しない、あるいはザルになってしまいます。両方をどのように整理していくのかということになっていくと思います。

(3) 行政機関における個人情報の流通実態

それで、一番最初に例を挙げた点がどうしても課題になってきます。もっとわかりやすい例

を幾つかあげますと、たとえば、市役所や区役所が持っている市民の個人情報は膨大な量になります。もちろん、最近は民間の信用情報機関や専門のメール会社が持っている情報もかなりすごいものですが、自治体の持っている情報はもっとたくさんあるわけです。それを自治体の内部ではかなり勝手に利用しているのが実態です。

たとえば、区役所の住民税の窓口で税の申告があった場合、大体それから一年間にその申告をした本人の税情報はほぼ東京都内を一巡りすると考えていいと思います。どういうことかといいますと、国税、都税、区税間の三税協力体制というのがあり、国税局、東京都税事務所、各区の区税担当課では情報はそのままダイレクトに流されています。

これは一応法律的には違反ではありません。区役所で申告された情報はかなり早い時期にコピーやマイクロフィルムの形で国税局へ持っていかれて、国税局では所得税の申告内容とのチェック作業があります。そのあとは、同じ役所の中で 3 月 15 日に税の申告がされたとすれば、大体 4 月、5 月の期間をかけてそれぞれ課税作業をしていくわけです。所得の申告された段階では、まず同じ役所の中のさまざまな部門が使います。まず国民健康保険があります。東京都 23 区だけは保険料で、それ以外は大体保険税ですが、どちらにしても所得から割出すという国税の課税方式になっていますから、ダイレクトに使われます。それからさまざまな福祉の施策があります。これも今はほとんど所得制限、あるいは一定の所得に応じた福祉ということになっていますので、その情報に使われるこになります。

それから幼稚園にお子さんを入れている方には、補助金が出るわけですが、補助金の算定に

も使われています。とにかく、区役所の中だけではなく、かなり広範なところをグルッと一周されるわけです。現状では、全部基本的にはフリーパスで行われています。たとえば、私が福祉事務所の職員だとしますと、課税担当者へ電話して何々町の何々さんの情報がどうなっていますかと照会すればすぐにもらえるし、現在、役所の中で端末機はオンラインになっていますから、その住民を福祉事務所で検索すればそのデータはすぐ出てくるという形で個人情報は無駄なく、フルに活用されているのが実態です。そのような状態でなおかつ、たとえば、住民の福祉や健康のためであるというお題目がつきますと、法や条例に基づいていないものであっても情報提供が行われており、これがかなり大きなウエートを占めています。

確かに、区役所や市役所に対して民間の業者や個人がこのような情報を下さいといってきたときには、極めて閉鎖的ですが、同じ役所の職員や官公庁に対してだけでなく、たとえば民間企業になったNTT、東京電力、東京ガスなどの官公庁に準じたところに対しても非常に簡単に情報を出しているのが実態です。

(4) 目的外利用と警察活動の一断面

これが一般的と思っていただかない方がいいと思いますが、ある区役所では次のような事例まで生じています。ある警察官が捜査活動をしていたが、対象者の姓だけしか分らなかった。たとえば、鈴木某しかわからないということだった。鈴木という名前でしたら、荒川区の中にも何百人もいるわけです。コンピュータの中に名寄せシステムがあれば、鈴木という名前を画面に呼出すことが可能です。その鈴木に該当する人が例えば100人出るとすると、その中

で何々町何丁目に住んでいる人間、あるいは生年月日、男であるか女であるかという条件などによって捜査対象にしている鈴木をある程度絞ることができます。実際にそのような動機だったかどうかまではわかりませんが、そのように警察官が中に入って端末機を直接たたいてしまった例まで生じています。

さすがにここまで行く例はまれですが、ただ、大きな区役所や市役所の本庁舎と違って、小さな支所や出張所などで職員が2人とか3人しかいないところには、當時地元の警察官がいろいろな形で出入りしています。外国人登録や住民票に関してもそうですが、だんだん顔みしりになりましたり、あるいは警察官の方が力関係で上位になった場合に、どうしても頼むよ、いいではないかといわれたときに、はたして断ることができるとかどうか。どちらにしても、自治体職員は個人や民間に対してはガードが固いけれども、官公庁に対してはかなり甘いのが実態です。それに輪をかけて、効率性や利便性を追求する意識やシステムになっていましたから、なおさらプライバシー意識は低いといわざるを得ないのです。

私の住んでいる東久留米市の事例ですが、本来あればそれなりの所定の手続を踏んでいれば、任意捜査でも刑訴法197条に基づいて住民票の写しやそのリストを警察官に渡すことは可能ですが、電話一本で、それも市の特別職の意向を受けて勝手に渡してしまったという事例が生じました。これはコンピュータ処理された住民票を渡したのではなくて、あくまでも手処理のものだったのですが、ここに今申しあげた問題の原点があると思っています。

これはほんの氷山の一角であり、要するに発覚しただけのことです。たまたま、内部に告発する職員がいて、なおかつそれを問題にする市

民層がいたためにここまで大きな問題になっただけあって、似たような事例はかなり多いのではないかと思っています。

たとえば、こういう事例もあります。市民団体が行政に対して要請や交渉をするときに、その相手の住民がどのような人間であるのかということを、交渉を受ける市長や助役が調べるということは多いと思います。たとえば、所得情報からどういう世帯なのかということを調べる場合、従来の手処理の台帳では全部調べるのにかなり手間がかかりますので、それほど多くなかったと思いますが、電算化された中ではかなり簡単にとることができます。これも内部で操作することですから、ほとんど証拠も出ないと考えていいんではないかと思います。そのような問題点もあります。

2. 葛飾区個人情報保護条例の持つ意味

(1) 同意の原則と葛飾で起ったこと

このような状態に対してどうするのかということで、葛飾区の例を少し報告させていただきたいと思います。条例だけ読んだ場合には、恐らく川崎や三鷹の条例とそれほど大きな違いはなく、似た条例だと思うんです。ところが、葛飾区の場合にちょっと違う点は、実際に条例の趣旨をできるだけ実践してみようということを実施したわけです。その例をちょっと紹介したいと思います。これはある新聞に紹介された記事です。

「所得制限のあるシルバーバスと丸福医療証の交付は、これまでだと老人福祉課が課税台帳

で所得を確認し、対象者を把握して郵送していた」。要するに、老人福祉課が交通機関に乗るときの無料バスを交付するときに、その所得を確認するわけです。どこの自治体でもそうですが、課税台帳の内容を老人福祉課が流用していました。ところが、葛飾区の場合には「この課税台帳は、地方税を課す目的で課税課が収集した個人情報である。たとえ区民サービスのためとはいえシルバーバスや丸福医療証交付のために老人福祉課で照合するのは、この葛飾区のプライバシー保護条例の目的外使用に当たり、本人同意が必要となる。」ということで、9月初めから65歳以上の老人を対象に葛飾区が「丸福医療証、シルバーバス交付に関するお願ひ」と書いた往復はがきを約42,000通発送して、本人に同意を求め始めた。ところが、当の老人の立場からすれば、突然はがきが舞込み、「葛飾区個人情報の保護に関する条例の施行により、公報による所得の確認に当たってはあなたの同意が必要になりました。」といわれても、何のことか理解できず、所得状況調査に①同意します、②同意しません、という丸印をつけて下さいと求められても、困惑するばかりであった。その上、はがきのすみには赤インクで、あなたの同意や回答がありませんと、丸福医療証やシルバーバスが交付できなくなりますので、念のため申し添えますと書いてあった。

これは葛飾区の条例に基づいて行ったことですが、発送してから2、3日たって問合わせの電話が殺到した。「このはがきは一体どういう意味だ。役所が老人をおどかすのか。同じ役所内に課税台帳があるのだから、勝手にみればいいではないか。そんな面倒な条例をどうしてつくったのか。」など、老人福祉課の電話は鳴りっ放して、一日に500本に及ぶ問合わせが相次いだ。こんな状態が10日間も続いた。担

当の老人福祉係長はこういっています。

「『他の係から応援を受けながらやりくりしたが、10日間は日常業務がほとんど麻痺状態だった。大方の老人は条例の趣旨を説明すると理解してくれて、区のやりやすいようにやって下さい、そういう返事でした。』と話す。往復はがきの回収率は86パーセント弱で、課税台帳での所得確認に同意しませんと回答した人が1,000人余りいた。しかし、同区では意味を取り違えて同意しないと答えた人も相当数いるのではないかとみており、未回収者の3,600人と合わせ、この同意しませんという1,000人については同意しなかった場合の不利益を再度確認し、本人同意を求めていく考えである。なお企画課の担当の課長は一部の課で事務に輻輳する部分があったが、長い目でみれば一過性の問題である。徐々に制度は定着していくと思う。まだ区民への啓蒙やピーチームが浸透していないので、根気強く働きかけていきたいと話している。」

大体こういう内容です。葛飾区の場合も全部の情報をむやみやたらと住民に同意を求めているわけではありません。法令に基づいたもの、たとえば、税の情報を国民健康保険に転用する例などはそれぞれ国税法などに基づいていますから、そのようなものについてはもちろんそのまま使っている。それから、内部に個人情報保護委員会などの首長の諮問機関によって処理する例もあります。ただ、法令に基づかないものについて、葛飾区の場合にはともかく本人に照会したことです。

(2) 葛飾区における条例の実践をどうみるか

実はこの事例が先ほどから報告したさまざまな問題点の一つの凝縮された姿ではないかと思っています。要するに、役所の内部からする

とできるだけ面倒くさくなく、早く事務処理をしたいという要望があります。それから住民側にも、基本的にはお上に任せておけばいいんだという意識があります。自分に直接ふりかかった問題に対しては冗談ではないといいますが、そうでない問題、特に自分が利益を受けるのであれば、どうぞ勝手にやってくださいという意識があると思います。その両方に一石を投じたのが葛飾区の例です。それも葛飾区の場合には何も極端なことをやったのではなくて、OEC Dガイドラインの中に盛込まれている目的外利用の原則を一つやってみただけです。

これは毎年4万2000人に出すのではなくて、次の年からは60歳なり65歳に達した方だけに出すので、今度は件数がグッと減ります。あくまでも初年度だったのでこのようなことが生じたわけです。実際に私も葛飾区の担当者、あるいは労働組合や地域の方といろいろ話ををしてみましたが、やはりこれはやってよかったですではないかと思っています。なぜかといいますと、役所には新聞の折込みや家庭に配布する広報がありますが、たとえば、三鷹の場合、個人情報と情報公開の特集号をつくって、全市に配りました。でも、実際にはたくさんある新聞広告の中にまざっているために、そのまま新聞広告と一緒に捨てられてしまうなどで、実際に読まれる確率は数パーセントしかありません。区民に対する啓蒙にかなりお金をかけたとしても、その程度にしかならないという結果になっています。

その中でどの程度理解を得られたのかということになると、かなり厳しいと思われるを得ません。自治体の条例のほとんどは、電算化するための条例ですから、面倒くさいことは全部クリアできるような条例になっており、個人情報を保護するための条例にはなっていません。な

お、幾つかの自治体で聞いてみても、自治体職員に対して研修や啓蒙活動が実態としてほとんど行われていません。行われている自治体であっても、たとえば、年に一回、堀部先生や金子先生を呼んで200人、300人規模の講演会を行う程度です。こういう状態ですから、言葉としては理解されていても、内容は全く裏腹になっている。それを葛飾区の場合にはショック療法をしたということであり、それだけ重みがあると思います。

それから電算システムの中はマスクがかけられており、アクセスできないようになっているので、必ず所定の手続を踏まなければ画面に呼出せないことになっています。また、電算室への出入りに関してもかなり厳重です。もうひとつは、端末機を使う場合には、普通は大体朝一回カードを担当者が通しておけば、その後だれが使おうが自由になっています。ところが、葛飾区の場合にはカードだけでなく、一人一人のキーコードをその個人と担当の課長しかわからない状態で持っています。だから、カードとともに本人が例えば5桁のコードを入力をしないと、画面が一切動かないようになっています。これは面倒くさいことです。たとえば、住民票の中身を1回打出すのに大体3回か4回程度画面転換をすればすぐ出ますが、その前に必ずコードを一回入れて確認されるわけですから、非常に面倒くさい。これもやっていくとだんだん慣れてきて、面倒くさいのが当たり前であるというように変わってきます。その辺が重要なところです。ただ、私たち組合側からしますと、一人一人が何時何分にどのようにデータ処理したのかということがつぶさに記録されることは、職員管理の点でいろいろな問題があり、なかなか労働組合としてスッキリ無条件で推進しましょうということにはいいにくいとこ

ろがあると思います。

(3) プライバシー保護運動の必要性

これが大体葛飾区の例です。このような制度化がこれからどの程度普及していくのかということが日本の自治体におけるプライバシー問題の一つのかぎになるような気がします。今回総務庁が法制度化していく中で、地方自治体の先進的な取組みに対してある程度ブレーキをかけるような法律になってしまふのか、それとも国は一つのガイドラインを示すだけであって、自治体の努力については認めることになっていくのかということが私どもとしてはかなり関心の大きい問題です。

最後に繰返しますと、葛飾区のようなショック療法は、具体的な一つの実践例をつくるという点で意味があると思っています。もう一つは、法制度化と並んで現場での実際の積重ねがかなり大事な気がしています。これは主に大阪の例が中心ですが、身元調査について人権侵害に当たるケースが多いために、大阪市の場合には身元調査に関する戸籍と住民票、戸籍の付票に関する公開制限条例ができました。

これについては、果たして条例化がいいのかどうかという論議が一つありますが、実は大阪市の戸籍や住民票担当の窓口職員が、長い間個人の努力で、たとえば、住民票や戸籍の謄・抄本を取りに来られたときに、どういう理由でお使いになりますかという一問一答をずっとやってきたという背景があります。現場の第一線の職員がかなり努力をして、時にはきつい批判もいただく中で努力をしてきたのです。それを個人の努力ではなくて、やはりどうしても条例や要綱でひとつバックアップしていこうではないかというところから、条例化されたという経緯

があります。プライバシーの問題でも似たようなことがいえると思います。

やはり条例ができても、実際に窓口に立つ職員や市民が、あれはあくまでも建て前であって、実際には関係ないと考える状態がずっと続きますと、やはりいい条例ができても依然として日本にはプライバシー権が定着しないということになっていくのではないかと思います。そ

ういう意味で、やはり自治体内部あるいは地域でプライバシーに関していろいろな運動をしていかなければいけないと思っています。

(87年11月16日の日本弁護士連合会司法制度調査会情報公開制度特別部会における問題提起を基に編集収録しました。文責は編集者にあります。)

行政システムと個人情報保護の基本的問題点

専任研究員 佐藤孝治

はじめに

私の話としましては「自治体行政とプライバシー保護」というパンフレットと、総務庁の「行政機関における個人情報の保護に関する研究会報告」の問題点についてという資料をもとにしながら、進めていきたいと思います。

大体三つに分けて話をしたいと思うんですが、一つは行政情報システムとプライバシー保護の問題についてあります。一応行政という切口から見た場合、プライバシー保護の問題はどうなるのかということを第一点目に触れてみたいと思います。二つ目といたしましては、今日、特に地方自治体を中心に情報化に伴ってあらわれてきている特徴的な問題について四つば

かり触れてみたいと思っております。その中の一つには、厚生省が本年1月から稼動させた結核感染症サーベイランス・システムというものがあります。三つ目に資料としてあります総務庁の研究会報告の問題点について、最近出された自治省の「地方公共団体における個人情報保護対策のあり方」とも絡めて、特徴的な問題点について触れてみたいと思います。

1. 行政情報システムとプライバシー保護

(1) 行政情報システムのオンライン化の動き

一つ目の行政情報システムとプライバシー保護の問題ですが、行政情報システムを考える場

合、まず行政情報とは何であるのかということについて定義することが必要になると思います。ここでいう行政情報とは地方自治体、あるいは地方自治体に関係する事務組合等で扱う情報と理解してもらって結構です。国の省庁の情報化の動きと、自治体の情報化ということはある意味で結核感染症サーベイランス・システムに明らかに運動して進んでいますので、もっと広くとらえた場合は、国の省庁の持つ行政情報も、当然含まれるわけです。

今日、国や地方自治体の手による個人情報データベースの構築は、我々の想像を越えるような規模で進んでいっているのが実態だろうと思います。それがどういう形でつくられているのかという点につきましては、一つは白石さんの話にもありましたように、住民基本台帳の電算化に伴った住民管理システムというものがあるわけです。それから経済企画庁が中心になって進めている消費生活情報オンラインシステムがあります。これにつきましては、自治労としては2年ほど前に経済企画庁に消費者情報の一元的な管理でデータ保護の点でかなり問題があるのではないかという申入れをしたところです。それから医療保険に関するレセプト電算処理システムは非常に広範に進められているもので、個人情報データベースの最たるものといえるだろうと思うわけです。

また、厚生省が中心に進めています結核感染症サーベイランス・システムがあります。結核感染症サーベイランス・システムは、国とのオンラインということで、国による中央統制の強化であるという批判があるものです。結核感染症サーベイランス・システムが稼動する前、都道府県あるいは指定都市、東京23区における結核あるいは感染症に関する情報がどういう形で厚生省に挙げられていたのかということを考

えてみると、何もコンピュータ処理されることだけに問題があるのではなく、手作業によって処理していることにも既に大きな問題があったといえるわけです。

具体的な例としては、都道府県衛生部などは、サーベイランス・システムが稼動する前には、はがきでどの地区の結核感染者は何名というふうな情報を書いて厚生省に郵送するということをやっていたわけです。これもやはり無意識のうちにやっているプライバシー侵害の事例になるのではないかと考えています。

国とのオンラインの問題もこういうぎりぎりのところで判断せざるを得ない部分があります。そういう意味で、昨年の春以降、自治労中央本部衛生医療評としては、現場の保健所のデータを直接厚生省の本省で取れるようなシステムというものは避けるべきではないかということで何度も交渉して、厚生省と都道府県衛生部あるいは指定都市衛生局との間のオンラインと、都道府県衛生部あるいは指定都市衛生局と地域の保健所の間のオンラインというものが直線的につながらないようにしたわけです。

当然県の衛生部あるいは指定都市衛生局などのコンピュータの中にデータが蓄積されるという意味においては同じですが、厚生省の本省から地域の保健所に直接アクセスできないというシステム設計をやらせた。それと同時に、我々としては結核感染症サーベイランス・システムを実施するに当たって、プライバシー保護をどうするべきかという結核感染症対策課課長名の通達を出させるということをやって、一定の歯止めをしたということが、今日我々が直面している行政情報システムを考える場合に一つの問題を象徴しています。

(2) 巨大な個人情報システムと情報操作

昭和61年1月現在の行政機関における公表された大規模な個人情報ファイルの例としては、運転者管理マスターファイル、日本人出・帰國者記録マスターファイルなどがあります。しかし、日本にはプライバシー保護法がまだなく、システム公示などが行われていないので、警察庁や法務省がどういう個人情報システムを持っているのかは知り得ないところです。

公表されているものだけでも、非常に膨大な個人情報が蓄積されており、総務庁がまとめた昭和61年1月現在の各省庁、特殊法人を対象にしたコンピュータ利用状況調査によると、10年前と比較して約2.5倍、国民1人平均で約10件の個人情報記録システムが存在するようになっています。情報処理技術が発達する中で、国の各省庁あるいは地方自治体等がそれぞれ持っている納税額、年金、病歴、犯罪歴などの個人情報が個人ごとに一括してつかみやすくなっています。その中で、コンピュータ照合、コンピュータ・プロファイリング（違うシステムの中に入っている個人情報を処理して、一定の人物像をつかみ出すという手法）ができるような状況も生まれているのです。

日本では、国などがコンピュータ・プロファイリングなどを行っているという報告もないし、議論もされていませんが、1986年6月にアメリカの連邦議会技術評価局が「電子記録システムと個人のプライバシー」という報告書を出しました。アメリカにおいては、1974年に連邦政府が持つ個人情報を対象とした1974年プライバシー法が制定されていますが、法律の制定から十数年を経て当時の法律が予期しなかったような技術革新と情報処理の手法が

出てきた中で、1974年プライバシー法では対応できないプライバシー侵害が連邦政府の中でまかり通っていることが指摘されています。日本のコンピュータ処理技術の発達を考えると、我々が知らないところでコンピュータ照合やコンピュータ・プロファイリングが既に行われていても、決しておかしくないのではないかと考えています。そのような意味で自治労としては国の機関と地方自治体間におけるオンライン処理について、ある意味で頑固な態度をとり続けているわけです。

2. 行政情報システム化と特徴的な問題

(1) 社会構造の変化と行政情報の多様化の意味

今日のように社会構造が高齢化社会に向かって動いていく中で、福祉や保健医療を考えると、行政の側はこれまで以上に個人情報を必要とする状況が生まれており、行政領域の拡大、多様化の中で行政情報の多様化や質的な変化が起こってきていると考えています。寝たきり老人の問題や痴呆性老人の問題を考えると、行政の窓口にいる担当の職員、保健所や福祉事務所の保健婦やケースワーカーなどはできるだけ多くの個人情報を自分の仕事の上で必要とする、あるいは仕事をより完全なものにするために自分から情報を発掘していくことを行っているのが一つの状況ではないかと思います。

横浜市の保健所、福祉事務所で数年前に30人ぐらいの職員を面接調査した経験からしますと、自治体職員はプライバシー保護という問題について、かなり健全な感覚を持っているので

はないかということが印象としてあります。地方自治体職員の感覚、特に福祉、保健所などの取り扱い情報の90パーセント近くがプライバシー関連情報であるという職員の意識はかなり健全ではないかという印象を持っています。一方、行政の事務処理を考えると、いろんなペーパーの処理があります。それらがどのような根拠に基づいて行われているのかという点をみると、例えば法律や自治体の条例、要綱、規則等に基づかないでつくられている帳票類や記録類が自治体の中にはかなりあります。特に福祉や保健医療を考えると、対象になる痴呆老人、あるいは精神障害者に関する帳票やカードの中には一人の個人について150項目とか200項目の個人情報が入るものもあります。どのような根拠に基づいてそのような相談記録を作ったのかと聞くと、保健所職員の判断で作ったという回答があった例もあります。

自治体の現場の職員、特に福祉や保健医療の窓口に携わる方にとって、個人情報の集積が進めば進むほど福祉や保健医療行政の向上あるいはサービス向上につながるという意識には、そのような背景もあると思います。日本の法制度のもとではプライバシーの権利は完全に確立されたものになっていませんが、プライバシー権を憲法で保障されている基本的人権の一環としてとらえるならば、同じく憲法で保障されている生存権の確保という権利と、人権同士がぶつかる状況が自治体の窓口で生じているのではないか。このようなことを、行政情報システムとプライバシー保護の問題を考えるときに感じています。

繰返しますと、生存権とプライバシー権が衝突する中で、どうプライバシーの侵害をなくすようにするのかということが、自治体の現場における課題になるのではないかと考えています

す。そのようなことが行政情報システムの一つの大きな特徴としてありますが、行政情報がコンピュータによって処理されることによって、情報の質的な変化ということも起こっていると考えています。

(2)コンピュータ化に伴う行政情報の質的な変化

情報の質的な変化は、大体3つに分けてまとめるることができます。一つ目の質的な変化の問題としては、行政情報がコンピュータ化されることによって個別的情報から総合的な情報に変わってくるということです。この意味は、個別の情報ではプライバシー侵害にはなり得ない、あるいはならない情報でも、総合化された情報になるとプライバシー侵害を引き起こすものが生まれてくるということであり、これは個人が裸にされてしまう状況ととらえていいと思います。

二つ目の質的な変化の問題として、分散的情報から集中的な情報へと情報の集中化が進んでいくことがあります。情報を利用できるという意味において、支配する力の社会的な偏在とか独占化というものが生まれてきます。これも当然プライバシー保護あるいは情報公開という観点で考えると、非常に大きな問題を持っていきます。集中的な情報管理のもとでは、国民が情報から疎外されていく状況が生まれてくるのではないかと考えています。

三つ目の質的な変化の問題としては、過去数年間端末機や単体のパソコン、ワープロが自治体の職場の中で非常に普及してきましたが、それに伴って行政情報への接近が容易になり、情報の切り取り利用ということが非常に簡単になってきています。このことに関連して留意しなければいけない点は、ある意味でパソコン等

による分散処理が普及してくると、データ処理の種類や量の問題でかつて手作業で処理していた場合とほとんど変わらないものを、コンピュータで処理するような状況になっています。

その場合の問題は、汎用大型コンピュータによる場合と違って、チェックが非常に困難になることです。だから、分散処理体制におけるプライバシー侵害は、侵害の実例が起こったことを把握するのが困難であるということです。このような質的な変化を考えますと、当然情報システムの効率性の問題とプライバシー侵害をどう考えるのかということになりますが、やはり情報の集中管理が引き起こす社会的影響という観点からシステムの効率性も考えられるべきではないかと思います。

(3) 社会情報システムを考える3つの視点

その場合、情報化一般に関連して3つの視点で物事をみる必要があるのではないか。効率性の問題は、特に行政の効率的な運用という点で、国民感情とも絡んで決して否定できない問題もあるわけです。地方自治体や国が関係した情報システムで地域社会に関連したシステムを、社会情報システムと総称することができるのではないかと思いますが、それについて3つの視点を考える必要があるのではないか。

一つ目は技術的な可能性という視点。二つ目は経済的な可能性という視点。三つ目は社会的な可能性という視点。社会情報システムを検討する場合、このような視点が必要になるのではないかと思っています。効率性という行政に課せられた課題もその枠内でとらえるべきであると考えています。

このことについて、結核感染症サーベイランス・システムを通じて考えますと、当然技術的

にも可能であるためにこのようなシステムが出てきているわけですが、このシステムは技術的に可能であるとともに、経済的にも可能なシステム、つまりペイできるシステムであるという認識に立って国の側は導入したわけです。そのような観点から都道府県や指定都市に対して、システムを導入した団体には一定の補助金をつけるということを行っており、その意味で経済的な可能性という点を自治体レベルでクリアしていると考えられます。

ところが、このシステムの導入の前でも、手作業処理の中にも、問題があるということをいいましたが、社会的な可能性という点では検討の余地があります。話をこのサーベイランス・システムに限らないで、福祉、保健医療に関するシステムを一般的に考えてみると、行政の善意によって搖りかごから墓場まで個人の保健医療情報を管理するという考え方があります。このようなシステムについては、技術的に可能であり、かつ経済的に可能であるとしても、そのシステムが社会的に可能であるのか、つまり社会的に許容できるシステムであるのかどうかという点について、検討する必要があると思っています。

福祉、保健医療に関する情報システム化という問題については、社会的な可能性という観点から検討する必要があると思っています。つまり、社会的な情報システムの導入については、技術的、経済的に可能ということがいえても、社会的に許容できないシステムもあります。今後とも国民総背番号制につながりかねない問題としてやはりきちんとした形で対応していく必要があると考えています。

行政情報システムとプライバシー保護の問題については、そのことが大きな前提になりますが、行政情報の流れと市民の権利、プライバシー

保護と情報公開の問題、あるいは自治体の中で一般的に行われている民間業者への処理委託の問題を指摘する必要がありますが、時間の関係でそれぞれ重要な問題を持っているということだけを指摘しておきたいと思います。

行政情報システムとの関係で、当然個人情報保護条例の実態が問題になります。各地域の自治体の条例の内容について、120団体の条例を自治労で85年の3月に調査しましたが、その結果は10月下旬に発表された自治省の個人情報保護対策研究会の調査結果の傾向と大体同じ傾向を示しています。だから、これらのいろんな規制項目の特徴が今日の地方自治体における個人情報保護条例や電算条例の弱点あるいは問題点を指摘するものになっているのではないかと考えています。

(4) 行政情報システム化に伴った特徴的な問題

①保健医療情報システム化

情報システム化に伴った特徴的な問題について、次に触れてみたいと思います。第一の問題は結核感染症サーベイランス・システムとも関連していますが、福祉や保健医療に関する情報システム化の動きです。秋田県が86年9月から財団法人秋田県総合保健センターを秋田県医師会と共に設立して、まさに振りかごから墓場までの保健医療情報を全部総合保健センターのコンピュータに蓄積して、必要な場合に取り出して利用するというシステムを始めています。今後五年で総合保健センターの保健医療に関する個人情報データベースを完成させていくとみられています。県レベルでは他に熊本県で秋田より一年前から熊本県健康センターという第三セクターを作っています。熊本県の場合、20歳以上の県民の保健医療情報の蓄積を行っ

ています。

市レベルでは、北海道旭川市が通産省、厚生省と共同で、保健医療情報システムのモデル都市ということで、同じようなシステムの構築を行っています。果たして行政と医師会が共同で作った第三セクターの法人などで、このような非常に繊細な個人情報を集中して管理する必要が本当にあるのかどうかという問題があると思います。

大都市圏においては恐らくこのようなシステムづくりは、まだできないのではないのか。つまり、大都市圏においては、市民意識が農村圏と比べて高いし、一定の個人意識が確立されている状況があるために、例えば東京や関西の大都市圏においてこのようなシステムの構築を厚生省の後押しで府県や大都市で提起した場合、住民の側からすごい反対運動が起こるだろうと思います。いい方はよくないのですが、秋田や熊本など、ある意味で個人の人権という観点で、これまで住民運動的な動きがほとんどなかった地域で厚生省はこのようなシステム作りを始めて、全国に普及させていこうと考えているのではないか。

70年代初期に国民総背番号制が議論された時には、国会でも非常に問題になり、結論的にいえば国として国民総背番号制を導入しないことになった。それ以来、国のレベルでは国民総背番号制の検討は行われていないと思いますが、今日では情報通信技術の発達、あるいはコンピュータの高度化の中で当時と違った形で府県レベルを単位に総背番号制に向けた動きが出てきているのではないかと思います。

都道府県を全部網羅した形で全県民の保健医療情報に関する個人情報システムがオンラインネットワークでもし作られたとしたならば、それは国民総背番号制の論議の中で指摘されてい

たようなシステムと何ら変わりがなく、そのような点でこれらの動きはまだ小さな芽であります、自治労としては、声を大にする必要があると考えています。これは福祉、保健医療情報システム化に絡んだ問題です。

②住基台帳法改正に伴った問題

第二の問題は住基台帳法の改正に伴った問題です。住基台帳法の改正によっても現場での住基台帳の閲覧の実態は余り変わっていないのではないか。これに関連して、住基台帳などの閲覧に関してプライバシー侵害が起こるのであるならば、一律に公開禁止の方向で運動を進めるべきではないかという意見も一部にはあります。我々としてはプライバシー保護の基本となる自己情報コントロール権という観点から自己情報の開示を考えますと、一律禁止することは基本的にはプライバシー保護あるいは情報公開に反しており、受入れることのできない意見だと考えています。

個人情報の内部における閲覧提供ということは、かなり大量に行われているのが実態ですが、神戸市の職員労働組合では、市の内部における大量公用閲覧について当局に申入れを行ない、これが受けられた段階で住民基本台帳の電算化を受入れていった。我々としても大量公用閲覧について、制限していくということは、今後とも特に指定都市における住基台帳の電算化を考えると重要であると思っています。現在大阪市では日程に上っていますので、こういう考え方を基本に取り入れながら、住基台帳の電算化の問題について対応していくたいと考えています。

③広域オンライン処理

第三の問題は、広域オンライン処理について

です。広域オンライン・システムとは何かという点については、簡単にいいますと、事務組合や第三セクターの大型コンピュータと各構成市町村の窓口とを結んで、端末機の操作によってリアルタイムに事務を処理するものです。プライバシーに関する問題についていいますと、広域オンライン処理は、一つ目はプライバシー保護条例を制定している自治体の場合、自治労調査でオンライン禁止をうたっている条例が63パーセント、自治省の調査でも72パーセントあります。広域オンライン処理を行う場合、この規定との関係がどうなるのかという問題があります。結核感染症サーベイランス・システムが稼動しても、この規定を忠実に守っている地方自治体では、今まで結核感染症サーベイランス・システムをオンラインで導入していない団体が存在しています。職員組合などの突上げを受けて、自治体の対応は出てきたわけですが、それだけオンラインの禁止という規定は、非常に大きな制度上の矛盾を生み出す問題になっているといえると思います。

二つ目はこのような各自治体の保護条例と、事務組合との問題があります。条例は当然当該の自治体の行政機関を規制の対象にしますが、事務組合などを設立してオンライン処理する場合、保護条例が行政機関の枠を越えて適用され得るかどうかという問題があります。このような問題が広域オンライン処理に伴ってあります。

これと関連して長野県の諏訪地方の問題で新たな問題が生まれてきます。諏訪地方の市町村が中心になって、自治省も後押しして諏訪広域市町村圏におけるオンライン・システムが考えられていますが、これは今まで稼動している広域オンラインシステムと違い、圏域内の市町村であればどこの窓口に行ってもサービスが

受けられるという形のシステムが構想されています。

例えば諏訪市役所の窓口で岡谷市の住民票を取ることを目指しているわけです。地方自治体には行政区域がありますが、行政区域の境界を取扱ってしまう形で個人情報を流通させることができ、果たして地方自治法の精神からみてどうであるのかという問題が当然出てきます。そういう点から、広域市町村圏における個人情報の流通は、地方自治の基本的な精神を侵害する可能性があり得るのではないか。そういう意味で自治省がこれを後押ししているということは、地方自治法の解釈についても、非常に疑義があるところです。

④船橋市人事管理情報システム

第四の問題は自治体の職員を対象にした人事管理情報システムですが、千葉県船橋市で職員の人事管理システムをコンピュータ化するという提案が出されています。全国の自治体で行われている人事管理システムのコンピュータ化と極めて異質のシステムを船橋市は富士通と共同で開発したのです。どのような点が異質であるかといいますと、通常人事管理システムには生年月日、氏名、性別、役所に入ってからどういう部門を回ってきたとか、家族関係等までは情報として入っていますが、船橋市で提案された人事管理システムは、たとえば健康管理に関する情報、精神疾患に関する情報など保健衛生に関わる200項目ぐらいの情報を蓄積していくことを職員労働組合に提案しています。

これは重大な意味を持っていると考えています。人事管理システムのコンピュータ化は、まだ全国の自治体で普及していないので、富士通は船橋市で蓄積したノウハウやそれに基づいたソフトウェアを全国で売って回ることが考えら

れます。たとえ、住民の個人情報でなく、職員の情報が対象であるにしても、これは極めてプライバシー侵害を引き起こす可能性を持つシステムの構築であると考えます。

医者にこういう情報が何か意味を持つかということを聞きましたら、医者の立場からみると不要なシステムであるという感想がありました。職員の健康管理、保健衛生の向上という観点からシステムを導入しようとしているのかどうかということは、非常に疑問があると考えています。

3. 総務庁

個人情報保護研究会報告の問題点

(1) プライバシー権をどう位置付けているか

最後に総務庁の行政機関における個人情報の保護に関する研究会報告について、若干触れてみたいと思います。

86年12月21日に総務庁が出した研究会報告を読んで、これから受け入れていくと考えられる自己情報コントロール権としてのプライバシー権という考え方と、総務庁研究会の報告はかなり違う認識を持っているのではないかという印象を最初に受けました。

そういう意味で、OECDや国際的な潮流とも極めて逆行した形で総務庁の報告書は出されているのではないかと考えています。一つには基本的な態度の問題で、プライバシー権という基本的人権を保護することよりも、むしろ行政側の便宜のために、行政機関内部及び行政機関相互間における個人情報の利用を促進するということを意図していることが文面の中で

ちらちら見えてくるわけです。そういう点でプライバシー保護を題目としては上げていますが、それが前提とされるのではなく、個人情報の円滑な流通に主眼があるとするならば、やはり国際的なプライバシー保護の立法化の動きの中で逆行した動きではないかと考えます。

我々としては、そういう基本的な姿勢で疑問を持つとともに、総務庁研究会の報告について大きく分けて7つの問題があると考えています。第一点はコンピュータ情報のみを対象にした点であります。第二点は公的部門のみを対象にした点で、民間が全く欠落しているという点です。第三点は国の機関と地方自治体の統一性確保に関する点です。第四点が個人情報ファイルの公示などで、行政優先とも受取られかねない表現があることについてです。第五点は個人情報の収集制限に関する点で、ちなみに報告書のどこを見ても収集制限に関する記述はありません。これは報告書で欠落した点だと理解しています。第六点は目的外利用、外部提供の制限に関する点です。第七点がオンライン化の禁止に関する点で、オンライン化について一定の歯止めをかけるとか、禁止するという表現は総務庁研究会の報告の中には全くありません。

(2) 国の機関と地方自治体の統一性確保に関する点

時間の関係もありますので、コンピュータ情報のみを対象にした点、あるいは公的部門のみを対象にした点などについては省略して、いくつかの問題点について少し触れてみたいと思います。国の機関と地方自治体の統一性確保に関する点について、総務庁研究会の報告では国の法律をあまねく地方自治体にもかぶせていくという考え方と、総務庁案をもとに作られる

プライバシー保護法を一定の基本的な指針としながら、地域における個人情報保護制度は地方自治体の自主性に任せるべきであるという考え方方が両論併記されています。国レベルでプライバシー保護法が作られるべきと考えますが、地方自治という観点から自治体の自主性を考えいく必要があるのではないかと考えています。

それはなぜかといいますと、川崎、葛飾など、先進的な個人情報保護条例を作っている団体において、もし国の法律によって規制されるとのことになりますと、当該自治体の住民は極めて不利益をこうむることになります。国の法律でカバーしていない基本的な権利の部分まで川崎や葛飾の条例が触れているであろうという事態は容易に想定できます。地域住民に不利益をもたらさないという意味において、国の法律によってあまねく網をかぶせる方式よりも、地方自治体において条例を制定しているところでは、それを尊重するという立場が必要ではないかと考えています。

それとも関連して、国が地方に機関委任している事務の取扱いが当然問題になりますが、総務庁研究会の報告では、機関委任事務に関する個人情報の取扱いについては主務大臣に指揮監督の権限があるということで、地方自治体には権限がないという表現がありますが、少なくとも機関委任事務について一般に理解されている考え方では、その事務の処理は包括的に委任されていて、情報の管理は自治体の固有事務であると考えています。そういう意味で機関委任事務に係わる個人情報についても第一次的な判断権は自治体の側にあるとみています。

(3) 個人情報ファイルの公示などにおける行政優先の姿勢

個人情報ファイルの公示などで、行政優先と受取られかねない点についてですが、総務庁の報告書の中では公示事項の全部または一部を公示の対象から除外することが検討課題として取上げられています。例えば国民の前にその存在自体を一般に明らかにすることが適当でない個人情報システムがもし認められるとするならば、個人の自己情報コントロール権を本当に守っていくことができるのかどうかということについて、非常に疑問が出てきます。これは国防に関する事項、警察庁が取扱う犯罪者に関する個人情報システムなどについて、その存在自体を一般に明らかにすることが適当でないという意味ですが、少なくとも個人情報システムである限りどのようなものでもシステムが存在すること自体、国民の前に明らかにするということが必要ではないかと考えています。

今日の日本の状況を考えると、明らかになっている個人情報システムは、氷山の一角でしかないのではないか。本当にセンシティブな情報を扱っている個人情報システムは、存在そのものが明らかにされていないのではないかと考えています。例えば政党関係者のリストや労働運動にかかわっている人間のリストなどは、当然存在していると思います。

このような適用除外が認められることになると、存在自体が国民の前に明らかにされないシステムがでてくる可能性があります。自民党サイドで検討されている秘密保護法と表裏一体の問題意識がプライバシー保護法の検討の中に顕在化しているのではないか。そういう点で行政優先と受取られかねないこのような表現は、少

なくとも自己情報コントロール権を前提にして、システムの公示をするということを考えると、認められない考え方です。

(4) 個人情報の収集制限について

個人情報の収集制限に関する点ですが、ご承知のように個人情報保護条例を制定している自治体では、例えば思想・信条・宗教に関する事項、社会的差別、部落差別等につながるような問題に関する内容は収集制限が行われています。こういう点について全く報告書で触れないということは、ある意味で法務省、警察庁、あるいは防衛庁などの適用除外にしたいシステムがどういう内容を含んでいるのかということを想像をさせるものです。

総務庁研究会の報告書を読んで最も問題であると思った点は、目的外利用、外部提供の制限に関する点です。総務庁研究会の報告書をそのまま読みますと、目的外利用も外部提供についても制限がほとんどなくなってしまうのではないかと読み取れます。これが総務庁研究会の報告書の最も重大な欠陥であると考えます。そういう点で、総務庁研究会報告についてすでに述べましたように、総務庁は個人情報の円滑な流通ということを中心に考えているのではないかという問題意識を持つに至ったわけです。

おわりに

自治労コンピュータ対策委員会としては、総務庁研究会の報告については見解をまとめましたが、10月下旬に明らかになった自治省の地方公共団体における個人情報保護対策のあり方

についても見解を早急にまとめていきたいと思っています。最後に触れたい点ですが、今朝の読売新聞に出ていますように、総務庁を中心個人情報保護法がたとえでてきても、その内容が例えばアメリカの1974年プライバシー法のレベルのものであるならば、今日の情報通信技術の進歩というものに照らしてみると、非常におざなりな内容になる可能性があると考えています。

そういう点で自治労としても、アメリカの連邦議会技術評価局の「電子記録システムと個人のプライバシー」という報告書なども参考にし

ながら法案の内容については検討をしていきたいと考えていますが、日弁連でも技術評価局の報告書等を参考にしながら、国の法案についての見解をまとめていただければと考えています。最後に述べました点、自治労側から日弁連に対する要望でもあります。

(87年11月16日の日本弁護士連合会司法制度調査会情報公開制度特別部会における問題提起を基に編集収録しました。文責は編集者にあります。)

〔資料〕

1987年7月15日

総務庁「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」の報告の概要とその問題点について

(社)神奈川県地方自治研究センター事務局

はじめに

高度情報社会の進展とともに、個人のプライバシーが侵害され、個人の尊厳が脅かされる危険性がますます高まってきており、プライバシー保護制度の制定は今や緊急の課題となっている。このような中で、プライバシー保護に対する取り組みの立ち遅れが欧米諸国と比べて際立っていたわが国であるが、昨年12月21日、総務庁の「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」(座長=林修三元内閣法制局長官)が国の機関が収集し、コンピュータ管理している個人に関する情報を保護するための立法化を求める提言を発表した。

個人情報の保護策は、福岡県春日市、大阪府島本町、川崎市、東京都葛飾区など一部の自治

体を除いてわが国ではまだ確立されていない。1980年、OECDが加盟諸国に対して、8つの原則(収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、安全保護の原則、公開の原則、個人参加の原則、責任の原則)を盛り込んだプライバシーの保護と個人データの国際流通についてのガイドラインを示して、立法措置をとるよう勧告した。これを受けて、わが国では、82年7月、行政管理庁プライバシー保護研究会(座長=加藤一郎東大教授)の報告が5つの原則(収集制限の原則、利用制限の原則、個人参加の原則、適正管理の原則、責任明確化の原則)を明らかにして、公的部門のみならず、民間部門をも対象にした個人情報保護のための立法措置を早急に行うべきことを主張した。

今回の総務庁「研究会」の提言は、83年3月の臨時行政調査会の最終答申で個人情報の保護について「法的措置を含め、個人データ保護

制度への積極的対応」を求めたことや、それを受けた政府の閣議決定（84年12月）を踏まえて、具体的で現実的な立法化の方向を示そうとしたものである。基本的には、行政管理庁「プライバシー保護研究会」の提言に盛られていた内容と一致するものがあるが、後述するように様々な点で問題を持つものである。報告書の骨子としては、(1)データの種類や収集の目的を公開する、(2)データを利用・提供する場合は、収集目的に沿って管理し、むやみに他人に知らせない、(3)個人が自分の情報を閲覧する機会を設け、誤りがあれば訂正を求めることが出来るようになるなどで、これらの趣旨を盛り込んだ法律の制定が必要であるとしている。

本稿では、報告書のすべての項目を検討する紙幅がないが、総務庁「研究会」の報告の概要を紹介するとともに、いくつかの問題点についてのコメントを行って、今後のプライバシー保護に関する論議の素材とすることにしたい。なお、自由人権協会（清水英夫代表理事）が5月8日までに総務庁「研究会」の提言について意見書を作成し、山下総務庁長官宛に提出したので、これもあわせて参照してもらいたい。

1. 総務庁「研究会」の報告の概要

(1) 総務庁「研究会」の報告の主要な柱

総務庁の「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」の報告「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」は、①個人情報保護対策の考え方、②保護対策の対象範囲、③保護対策の内容の3つの部分によって構成されている。この報告は、国や地方自治体な

どの機関が収集し、コンピュータ管理している個人情報を保護するための立法措置を求めるものであるが、国の対応が遅ればせながら始まったという点で意義のあるものである。同報告の主な柱は、次の通りである。

①個人情報保護対策の考え方

ア. 個人情報保護対策の必要性

イ. 個人情報保護対策のための新たな立法化の必要性

ウ. 保護法の目的 ②保護対策の対象範囲

ア. 個人情報を対象

イ. 電子計算機処理を対象

ウ. 公的部門を対象 ③保護対策の内容

ア. 個人情報ファイルの設置

イ. 個人情報ファイルの公示

ウ. 個人情報の利用・提供

エ. 個人情報の維持管理

オ. 自己情報の開示・訂正請求等

カ. 自己情報処理の委託

キ. 個人情報取扱従事者の個人情報保護義務

ク. 保護法施行に関する統一性等当確保機関

ケ. 罰則

(2) 個人情報保護対策の考え方

報告書の第一の「個人情報保護対策の考え方」では、個人情報保護対策や新たな立法化の必要性を述べるとともに、保護法制定にあたっての基本的な考え方方が明らかにされている。報告書が、個人情報の保護について行政措置では足りずに個人情報保護法といった立法措置が必要であるとしている理由としては、次のような4点があげられている。

第一に、個人情報のコンピュータ処理の拡大によって、従来の手作業による処理にはみられないコンピュータ処理の特性等から、国民の不安感の存在や個人の権利利益の侵害の恐れが生じており、コンピュータ処理に関わる個人情報の取扱いに関する基本的な手続きまたは原則を定めることにより、対応する措置を講ずる必要があること。

第二に、現行の法制度などは、個人情報保護

に関する今日的な要請である個人情報の利用・提供規制や自己情報に対する開示請求等については部分的に対応しているにとどまり、総合的、体系的なものとはなっていず、個人情報の保護対策の具体的措置は、行政運営の基本的枠組みを定めるものであるとともに、現行法制度との調整を要する問題が多く、法律によることが適当であること。

第三に、開示請求の権利に関する原則などは、当該行政機関等の内部の問題に留まらず、国民の権利利益にも関係するところから、法律でその基本的事項を定める必要があること。

第四に、地方自治体に対し、国の対策における基本的事項と統一のとれた保護措置を要請するためには法律によることが適当でありまた、諸外国やOECD等の動向への対応を考えると、行政措置よりは立法措置が適当であること。

以上のような立法化の必要性に関する理由を受けて、保護法制定に当たっての基本的な考え方としてはいくつかの点が明らかにされているが、ここではその特徴的なものを紹介しよう。

① 保護法の対象

保護法においては、個人情報の内容そのものに着目した規制は適当ではなく、基本的には、個人情報全般を対象とし、そのコンピュータ処理の各過程を通じて生ずる恐れがあるとみられる個別具体的な個人の権利利益の侵害を防止するための措置を講ずることとすることが適当である。

② 個人の権利利益の保護と社会公共の利との調整

行政機関等の保有する個人情報は、公益目的を実現するための行政活動の基礎資料となるものであり、保護法の制定にあたっては、行政活動の適正かつ円滑な執行が不必要に阻害されることのないように配慮する必要がある。

③ 行政情報システムの高度化の要請との調整

保護法は、個人の権利利益の保護との調和の下に、行政情報システムの円滑な進展にも資し

するものとする必要があるとともに、従来の大型コンピュータを中心とした集中処理に加え、パソコンやOA機器による分散処理も可能となつておる、行政情報システムの発展形態に配慮した具体的な保護措置の内容とする必要がある。

④ 各機関に共通する基本的事項の規定

具体的措置の規定にあたっては、各機関に共通する基本的事項を規定するにとどめ、手続き、基準等については政省令以下に委ね、また、具体的措置の詳細については、ガイドライン等で全体としての整合性を図りつつ、各機関が定め得ることとする。

⑤ 保護法と他の法律との関係

法律に特別の定めがない場合、一般的には保護法が適用されることになるが、他の個別法で各々の立法目的から特定の個人情報について類似の制度が設けられ、または所要の制限が課せられている場合には、類似制度を否定することは適当ではないが、これらの法律で見直しが必要なものがあるかどうかを検討する必要がある。

保護法の目的については、国の行政機関等の保有するコンピュータ処理にかかる個人情報の公正かつ適正な取り扱い手続きを定めることにより、個人の権利利益の保護を図るとともに、行政の適正かつ円滑な運営を確保することとしている。

(3) 保護対策の対象範囲

第二の「保護対策の対象範囲」では、保護法の対象範囲は国の行政機関等の保有するコンピュータ処理にかかる個人情報とすべきであることが述べられているが、対象範囲の限定は、次のような理由によるものである。

① 個人情報を対象

保護法の対象情報としては個人情報とし、その範囲は個人に関する情報であつて当該個人を

識別できるものと定義している。その場合、人格的な利益の保護という観点から、自然人に関する情報を対象とし、法人その他の団体に関する情報は対象外である。また、個人が識別できるとは、氏名、住所、生年月日等、または個人別に付された番号等の情報の内容から、その情報が特定個人のものと識別し得ることとしている。

別途に検討を要する分野としては、統計調査、医療、教育における個人情報をあげているが、広く各方面の意見を聞き、専門的見地からの検討を行う必要があるからである。

② コンピュータ処理を対象

コンピュータ処理に関わる個人情報とは、磁気テープ、磁気ディスク等の記録媒体に、コンピュータが可読な形態で記録されているものとしている。コンピュータ処理情報のみを対象にすることにした理由としては、記録の大量性、処理の迅速性、情報の集中・結合・検索及び遠隔操作の容易性、記憶・処理の不透明性といった、手作業による処理にはみられない特性があり、国民の側からの不安感や個人の権利利益の侵害の恐れもそのような特性から出ていることがあげられている。

③ 公的部門を対象

報告書では、保護法の対象範囲を国の行政機関等公的部門に限定したが、民間部門における個人情報の収集、保有、利用は法的規制をしないことについている。公的部門だけを対象とする理由としては、公的部門には、膨大な量の個人情報が集められており、それらは、法令に基づいて職権により、または公的信用を背景に収集されたものが多く、さらには、各種の行政運営の基礎資料となるものであって、一般国民に対する係わりが強く、その安全性の保護に対する国民の側の関心も民間部門に比べれば大きいということ、民間部門については、営業の自由との関係の配慮など、公的部門とは若干違った取り扱いが必要なことなどがあげられている。

④ 公的部門の範囲

公的部門の中でも国の行政機関としては、内閣の機関（人事院を含む）並びに国家行政組織法第3条2項に定める府、省、委員会及び庁を対象とするとしているが、会計検査院は若干特殊な地位を有しているため除外されている。特殊法人を保護法上どのように取り扱うかについては、2つの考え方方が併記されている。第一の考え方方は、特殊法人が国により設立された法人であり、個人情報保護の必要性は、基本的には国の行政機関と異なるところがなく、特殊法人を保護法の対象とすることが適当であるとするものである。第二は、特殊法人に国の行政機関に適用される保護法を一律に適用することは適当でなく、当面、保護法を直接適用せず、それぞれの法人が、業務内容に応じ、自律的に国の行政機関に準じた所要の個人情報保護措置を講ずるのが適当であるとするものである。

地方自治体の個人情報保護対策については、国と地方の間及び地方相互間での取り扱いが異なることは好ましくなく、国の対策と基本的事項についての統一性を確保する必要があるが、国民の権利利益に関わる基本的事項については、保護法を地方自治体にも適用するという考え方（直接適用方式）と、地方の事務処理の実態等にも配慮して、国の行政機関に適用される基本的事項に準じた措置を条例で定めるべき旨の責務規定を置く方法が適当であるという考え方（条例方式）の2つが示されている。機関委任事務に関わる個人情報の取り扱いについても、保護法の直接適用方式と条例方式の2つの考え方方が示されている。

（4）保護対策の内容

第三の「保護対策の内容」としては、①個人情報ファイルの設置、②個人情報ファイルの公示、③個人情報の利用・提供の規制、④個人情報の維持管理、⑤自己情報の開示・訂正請求等、⑥個人情報処理の委託、⑦個人情報取り扱い従事者の個人情報保護義務、⑧保護法施行に関する統一性確保機関、⑨罰則の9項目があげ

られている。

① 個人情報ファイルの設置

行政機関における個人情報ファイルの設置は、各機関の所掌事務及び権限の範囲内で、その業務の遂行に必要な限度のものでなければならぬが、ファイルの設置または変更に当たっては、原則として一定の事項を保護法施行の統一性等を確保する機能を有する機関（統一性確保機関）にあらかじめ通知することとすることが適当であるとされている。これにより、制度の全体の運営で統一性を保持することがその趣旨である。事前通知事項として、（ア）個人情報ファイル名、（イ）設置機関及び管理主管課、（ウ）個人情報の記録事項及び個人の範囲、（エ）収集・蓄積目的、（オ）収集方法、（カ）コンピュータ処理の開始年月日、（キ）経常的提供先、（ク）維持管理に関する事項、（ケ）本人への開示の可否、開示窓口等が考えられている。なお、試験的・一時的に使用される個人情報ファイルなどは、この仕組みの適用除外が考えられている。

② 個人情報ファイルの公示

統一性確保機関にあらかじめ通知された個人情報ファイルは、原則として、統一性確保機関が定期的に一括して公示することとすることが適当であるとされている。公示の対象範囲としては、出来るだけ広くすることが望ましいとされているが、行政目的を達成するため、その存在自体を一般に明らかにすることが適当でない個人情報ファイルについては、適用除外とすることを検討する必要があり、また、存在自体については秘匿する必要がないまでも、具体的な事項を公示することによって、行政目的の達成に支障を生ずる恐れのあるものについては、公示事項の一部を公示の対象から除外する、またはその記載を簡略化する等の措置を講ずる必要があるとしている。

個人情報ファイルの公示の対象範囲については、上記のように適用除外などいくつかの検討事項が提言されているが、これらはファイル公

示の制度が持つ意味を否定してしまいかねない要素を持っており、報告書の問題点に関する次章で別途コメントすることにしたい。

③ 個人情報の利用・提供の規制

国の行政機関等が保有するコンピュータ処理による個人情報の利用・提供については、収集・蓄積目的に沿った利用・提供を基本とすることが適当であるとされている。内部の利用については、法令に特別の定めがある場合等を除き、当該行政機関の長の責任で行うこととしている。外部への提供については、収集・蓄積目的に沿った提供を基本とすることが適当であるが、一定の除外事項に該当する場合には、収集・蓄積目的以外の使用のためにも提供できることにする必要があるとしている。一定の除外事項に該当するものとしては、次のようなものが考えられている。

（ア）法令の規定に基づき、個人情報を提供し、もしくは閲覧させ、または謄・抄本等を交付しなければならないとされている場合。

（イ）本人の同意の範囲内で提供する場合、または本人に提供する場合。

（ウ）国の行政機関、特殊法人、地方公共団体及びその他の公的機関（国会、裁判所、及び会計検査院）に提供する場合で、受領機関の所掌事務及び権限の範囲内で、かつ、その業務の遂行のために必要があると認められる場合。

（エ）公示された経常的提供先に提供する場合。

（オ）その他の提供機関の長が受領者に正当な理由があると認める場合。

④ 個人情報の維持管理

国の行政機関等は、個人情報のコンピュータ処理に当たって、行政機関等の内部の事務管理の問題にとどまらないところから、個人情報の正確性の確保や安全保護について必要な措置を講ずるために、保護法によりその基本を明確に規定しておく必要があるとしている。具体的には、正確性の確保（安全性、関連性及び必要性、最新性）のために、一律的な基準を定めることは困難であり、保護法の定める手続きまたは原

則の下で、各行政機関等の責任で措置することにすることが適当であり、安全保護措置については、施設設備面、運営手続き面及び技術面において必要な措置をとることとしている。

⑤ 自己情報の開示・訂正請求

自己情報の開示、訂正請求の問題は、保護法の中心をなすものであり、これらを法律上の権利として認めることには、大きな立法意義があるものと考えられる。そこで報告では、国の行政機関等の保有するコンピュータ処理に係わる個人情報について、個人は、一定の非開示事項に該当する場合を除き、自己情報の開示を請求することが出来ることとともに、誤りを発見した場合、何らかの形でその訂正を申し立てることが出来ることとすることが適当であるとしている。

自己情報の開示請求制度のあり方については、公共の利益保持の必要上または第3者の利益との調整を図るため、法律の特別の定めによって非開示が規定される場合の外、コンピュータ処理に係わる個人情報の取り扱い手続きの重要な一環として、自己情報の開示請求権を法律上制度的に確立する必要があるとしている。

自己情報の訂正請求制度の在り方については、二つの案が報告の中で示されている。第一は、法律上の権利として訂正請求権を認めるとする考え方であり、第二は、行政機関等における訂正にかかる職権発動の端緒としての訂正の申し出制度といったものにする考え方である。訂正請求制度を認めた場合、個人情報を基礎としてなされる行政処分に対する行政上の不服申し立てや取り消し訴訟などの救済制度との間をどう調整するかという困難な問題が生じるが、報告書ではそれらに対する一定の措置が示されている。

⑥ 個人情報処理の委託

個人情報保護の観点から、保護法により、行政機関等に対する個人情報の維持管理義務及び行政機関等の職員に対する個人情報保護義務を

課すことが適當であるとともに、受託者に対してもこれらの義務を課すことが考えられている。

⑦ 個人情報取扱従事者の個人情報保護義務

行政機関等の職員または受託業務に従事する者等に対し、保護法上、コンピュータ処理に係わる個人情報の保護義務を明確にしておく必要があるが、その義務の内容としては、業務に関して知り得たコンピュータ処理に係わる個人情報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とされている。

⑧ 保護法施行に関する統一性等確保機関

諸外国の立法例をみると、米国、カナダ、西ドイツなどでは、保護法施行の統一性等を確保する機能を有する行政機関が設けられており、それ以外にも行政委員会的な独立機関を設けている例も多い。報告書では、わが国において、第3者的な独立機関が各行政機関等の行う個人情報ファイルの設置を許可し、または個人情報の利用・提供について個別具体的に審査することは問題があるとしている。保護法施行についての統一性、齊一性、法適合性を確保し、規制の実効性を確保するなどのためには、統一性確保機関を設けることが必要なことであるが、この機関を新設する必要はなく、行政運営に関する総合調整機能を有する既存の機関をこれに当てることが適当であろうとしている。

⑨ 罰則

自己情報の開示請求に際し、偽りその他不正当な手段により他人の個人情報を入手した者に対し、過料程度の罰則を課すことを検討することが必要であるとしている。その他、個人情報ファイルの設置等の事前通知、個人情報の維持管理義務等の違反行為や行政機関等の職員の無権限の個人情報処理については、まず、行政責任または服務規律違反の問題として対処すべきであり、保護法上、罰則を課すことは適当ではないとしている。

2. 総務庁「研究会」提言の問題点

総務庁「研究会」報告の概要の中で紹介したように、報告書の内容は、個人情報ファイルの設置・公示、自己情報の開示・訂正請求等などの点で、目的的には欧米諸国の立法例やOECD勧告などにみられる国際的な考え方を踏まえているように受け取ることができる。しかし、保護法の目的で「個人の権利利益の保護を図るとともに、行政の適正かつ円滑な運営を確保」することを強調しているように、報告書ではプライバシー権という基本的人権を保護するという基本的態度がみられず、行政側の便宜のため、行政機関内部及び行政機関相互間における個人情報の利用を促進することを意図しているのが明らかになっている。OECD勧告などをみても、個人情報保護制度は個人のプライバシー権を保護することを目的としており、行政機関内部及び行政機関相互間における個人情報の円滑な流通を図ることがその基本的目的ではなく、総務庁「研究会」報告書は国際的なプライバシー保護の立法化の動きに逆行するものである。個人情報の保護を「個人の権利利益の保護」というレベルにとどめるのではなく、プライバシー権という基本的人権を保護する制度として認識し、報告書にもそのように明記することが必要である。

このような基本的な問題とともに、報告書には(1)コンピュータ情報のみを対象にした事項、(2)公的部門のみを対象とした事項、(3)国の機関と地方自治体の統一性確保に関する事項、(4)個人情報ファイルの公示などで行政優先とも受け取られかねない事項、(5)個人情報の収集制限に関する点(欠落した点)、(6)目的外利用、外部提供の制限に関する点、(7)コンピュータ組織の他団体とのオンライン化の禁止に関する点(欠落した点)などの問題点があり、ここではこれらの点についてコメントすることにしたい。

(1) コンピュータ情報だけを対象にした点

報告書では、コンピュータ処理情報のみを対象にすることにした理由として、前述したように記録の大量性、処理の迅速性、情報の集中・結合・検索の容易性などコンピュータ処理の特性に対する国民の側の不安感などが指摘されているが、個人データの不法・不当な利用等によるプライバシー侵害の可能性は、コンピュータ処理の場合だけでなく、コンピュータを利用しない「マニュアル処理」(手作業による処理)の場合も同様である。マニュアル処理の場合でも、個人データを氏名や識別番号などによって容易に検索できるなどシステム的に処理している場合は、プライバシー侵害の可能性は大きいと考えられるべきである。マニュアル処理を除外することは、文書管理等で問題の多い我が国の行政実態の中で、個人情報保護制度に大きな空洞を作り出すことになるだろう。

OECDの勧告や行管庁の「プライバシー保護研究会」の提言では、マニュアル処理された情報もプライバシー保護の規制対象に入っているし、米国、西ドイツ、フランス等諸外国の立法例でもそのような動きが主流となっている。

この点でコンピュータ処理された情報だけを対象にしようとする総務庁「研究会」の提言は、不十分であるだけでなく、かなり後退したものになっているといわざるを得ない。そのため、マニュアル処理をどのようにプライバシー保護の観点で規制するのかなどを検討すべきであり、立法化に向けては、コンピュータに準じた体系的処理が行われているものや、特にプライバシー侵害の可能性の強い情報が集められているもの等については、コンピュータ処理に対する規制と同等のあるいは準じた規制が及ぶようになる必要がある。それでなければ、コンピュータ処理に限定することにともなって、法律の規制回避のため個人情報のマニュアル処理が行われる危険性も十分にありうるのである。

(2) 公的部門のみを対象とした点

保護法の対象範囲を公的部門に限定している理由としては、個人情報の量的多さ、職権あるいは公的信用を背景に収集されたもの多さなど、行政機関の個人情報の持つ特性や民間部門の規制の困難さ（たとえば、営業の自由との関係の配慮など）をあげている。今日の状況の中でとりあえず公的部門のみを対象にしようとする主旨は理解できるが、個人情報保護の問題は、公的部門のみを対象とするだけでは不十分であり、説得力がないものになるといわざるを得ない。

民間部門と公的部門の規制はかなり異なったものになることが予想されるが、報告書が指摘する情報量の多さ、国民生活との関係の深さ、情報システムを推進する必要性、国民の信頼確保などは、いずれも、民間部門にも当てはまる問題である。そのため、諸外国の立法例では、公民の両部門を合わせて一つの法律で規制しているものが多く、O E C D 励告も公民両部門にわたるべきだとしている。また、行管庁「プライバシー保護研究会」の報告では、「公的部門のみならず、民間部門についても、規制が必要であるが、具体的規制の内容については、両者の性格の違いに留意する必要がある」としている。

個人情報の処理にともなうプライバシー侵害の恐れは、公民両部門において同じように存在するし、情報化の進展は民間部門全体に及んでいるため、データ・プライバシー保護の観点からの一般的な規制措置が必要となっており、今後、わが国において必要なのは、公的部門だけでなく、民間部門をも対象にした総合的なプライバシー保護制度の確立である。具体的には、公民両部門を対象にした個人情報保護基本法といった立法を考える必要があるのである。

(3) 国の機関と地方自治体の統一性確保に関する点

個人情報保護対策を検討する場合、地方自治体についても国の対策と基本的事項について統一性を確保する必要があるが、その是非は内容によることはいうまでもないことである。しかし、地方自治の尊重という問題がある上に、約280の地方自治体が個人情報やデータ保護に関する条例を制定しているという状況もあることから、報告書の中でもこの点については、2つの見解が併記されている。ひとつは、保護法を地方自治体に直接適用するという見解であり、他のひとつは、地方自治体が国の行政機関に適用される基本的事項に準じた措置を定めるべき旨の責務規定を置くにとどめることにするべきだとする見解である。なお、国の措置に準じた内容を持つ条例が制定されるべきことを前提として、国と地方自治体の個人情報保護対策の関係については、関係省庁において行政実態を踏まえての具体的検討が必要であるとされている。

今日までの地方自治体の個人情報保護の取り組み方には、かなりのばらつきがあるのが実態である。個人情報保護条例を制定している地方自治体においても、その内容には大きな違いがあることが明らかとなっている（自治労「自治体行政とプライバシー保護」中の120団体調査によるデータ条例等における規制項目の特徴、47頁を参照）。保護法の内容によっては、保護法の直接適用方式を採用した場合、先進的な個人情報保護条例を持つ地方自治体の住民にとっては、保護法の適用は不利益をもたらす結果になることが予想される。基本的事項によっては、統一性確保の必要性があることは否定しないが、問題は、その範囲及びそのあり方である。国、都道府県、市町村それぞれの団体の法的、伝統的性格、組織規模、あるいは取り扱っている住民情報の質、量、種類などの相違は、現実にそれぞれ住民情報の取扱や規制の相違をもたらしているので、これらの実情を十分に考

慮して対処する必要がある。そのため、保護法の内容にもよるが、地方自治体の自主性を尊重し、当面条例方式を選ぶ方が実態とも合致した保護政策の展開が可能になるのではないかと考えられる。

報告書では、機関委任事務に係わる個人情報の取り扱いについても、複数の立場が併記されているとともに、少なくとも主務大臣から明示の指揮監督がある場合は、これに従わなければならないこととしている。機関委任事務は、その事務の処理が包括的に委任されており、機関委任事務に関する情報の管理は自治体の固有事務と考えられるので、個人情報をいかに扱うかの第一次的判断権は自治体の側にある。自治体が主務大臣の指示に従わなければならないのは、「その指示が個別具体的であって、かつ正当の理由」がある場合に限定されるべきであり、主務大臣の指揮監督といえども憲法上の権利であるプライバシー権の不当な侵害は許されないのである。

(4) 個人情報ファイルの公示などで行政優先とも受け取られかねない点

報告書では、例えば個人情報ファイルの公示に関連して、行政目的の達成上その存在自体を一般に明らかにすることが適当でないものについては、公示事項の全部または一部を公示の対象から除外することが検討課題としてあげられているが、国民の前に「その存在自体を一般に明らかにすることが適当でない」システムの存在を認めるという姿勢は、基本的に、個人情報保護に関する立法の趣旨とも相反する考え方である。

個人情報ファイルの公示制度は、国民に個人情報システムの存在を周知させるとともに、自己情報の閲覧・訂正請求権の前提として極めて重要な意味を持っているものである。当該個人情報の存在自体が知らされない状態では、保護制度によって認められた諸権利（自己情報コントロール権）を行使することが事実上不可能になるので、個人情報の存在自体はいかなる場合でも公にされる必要がある。

国の行政機関などにどのような個人情報ファイルがあるのかが、現状ではほとんど分からぬという実態がある中で、個人情報ファイルの公示をまがりなりにも制度化しようとするのは、大きな前進であることは間違いないことであるが、その場合でも、行政を優先するような考え方を保護法に盛り込むことは、自己の情報を自分でコントロールする権利としてのプライバシー権（自己情報コントロール権）の基盤を否定することにつながりかねないものである。

さらに、国の行政機関等の所有する行政情報には、個人情報、法人・企業情報、行政経過情報など膨大な情報があるが、これらは本来、国民・住民一般の財産であり、行政が恣意的に利用してよいものではない。このような考え方は、住民自治的な地方自治の考え方や基本的人権の理念とも合致するものである。また、国の安全に係わる情報等をその存在自体秘匿する必要があるとする考え方は、民主主義・情報公開の見地から大いに疑問のあるものである。個人情報ファイルの公示に当たっては、主役は政府（国や地方自治体など行政機関等）ではなく、個人（住民）であるという民主主義の基本を再確認することが必要である。公示の除外例を設けるというという考え方は再検討すべきものであり、記載の簡略化にも問題が多い。

(5) 個人情報の収集制限に関する点

総務庁「研究会」の報告書では、センシティブ情報などの個人情報の収集制限に関する点について全く記述がなされていないが、収集制限の原則は、OECD勧告や行管庁「プライバシー保護研究会」の提言でも、原則の一つとして取り上げられている重要な事項である。総務庁「研究会」の立場は、センシティブ情報の収集・保管の禁止を考えていないものと判断せざるを得ない。

収集制限の原則とは、個人データの収集目的の明確化と収集の制限を内容とするものであり、多くの地方自治体の個人情報保護条例でも採用されて、センシティブ情報として①思想、

信条及び宗教に関する事項、②社会的差別の原因となる社会的身分に関する事項、などの情報収集が制限されている。たとえば、川崎市個人情報保護条例では、「実施機関は、法令の定めがあるとき、その他正当な行政執行に関連し、その権限の範囲内において行われるべきを除き、個人の思想、信条、宗教その他個人の人格的利益を守るために市長が川崎市個人情報保護運営審議会の意見を聴いて認めた事項に関する個人情報の保管等をしてはならない」となっている。また、各国の立法にも採用されているところであって、国際的な潮流といえるものである。

センシティブな情報は最もプライバシー侵害の恐れが大きく、しかも、一旦プライバシーが侵害されたときの被害は深刻かつ現実的に回復不可能なものになるので、保護法の立法化に当たっては、このような国民の基本的人権の保障にかかわる収集制限に関する事項を取り入れ手続き過程の規制を明確にすべきである。同報告書では、個人情報の収集は業務に関連性を有し、かつ必要な限度のものであることという記載があるが、これでは不十分であることは明らかである。地方自治体の条例でも、収集につき「必要性」の制限を規定していると同時に、収集の禁止ないし制限の規定を設けているのが一般的である。

また、OECD勧告等では、収集制限の原則として、個人情報を収集する際は、当該個人から直接収集することが原則である旨規定されているが、総務庁「研究会」報告ではこの点についても全く言及されていない。個人情報の正確さを期し、かつ当該個人に情報の収集を知らしめる直接収集の原則は、保護法の基本的な柱のひとつと考えられる必要がある。

(6) 目的外利用、外部提供の制限に関する点

用・提供について、総論的には収集・蓄積目的に沿った利用・提供を基本にするとし、また、個人情報ファイルの事前通知事項の中では、収集・蓄積目的、恒常的提供先が明らかにされているが、各論的には内部利用、外部提供などの

点で、報告書中で最も問題となる考え方が示されている。

報告書では、特に問題のある場合を除き、省庁など行政機関の長の責任において個人情報を原則として自由に利用し得るとしているが、同一の省庁であるからといって、個人情報の利用を自由に許すべきではなく、あくまで個人情報の収集目的自体で制限すべきである。また、報告書では、行政機関等が収集・蓄積目的以外にも外部提供ができる場合として、行政実態を考慮し、「国の行政機関、特殊法人、地方公共団体及びその他の公的機関（国会、裁判所、会計検査院）に提供する場合で、かつその業務の遂行のために必要があると認められる場合」、「その他提供機関の長が受領者に正当な理由があると認める場合」をあげているが、このような考え方では外部提供が自由であるということと全く同義である。

OECD勧告は、利用制限の原則として、個人データを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と明示している。そしてその例外として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、に限定している。報告書の方向は、同勧告から大きく逸脱し、現状以上に個人情報の行政機関相互の流通を促進し、他方、情報の主体である個人のコントロールを及ぼなくすることを合法化するものであるといわざるを得ない。

(7) コンピュータ組織の他団体とのオンライン化の禁止に関する点

総務庁「研究会」の報告書では、「国と地方公共団体相互間において、行政情報の相互利用が要請される場合もある」ことを強調しているが、コンピュータ組織の他団体とのオンライン化の禁止については直接言及していない。これは個人情報の保護を考える場合、極めて重要な事項のひとつである。国が各省庁機関のコンピュータ組織をオンライン化したり、地方自治体のコンピュータ組織をオンライン化して内政情報システムのような全国的ネットワークが作られれ

ば、国による国民総監視体制の制度化(国民総背番号制化)を可能にしてしまう危険性がある。

コンピュータ組織の他団体とのオンライン化により、事実上全ての国民を公権力の監視の下におくことが容易に実現されることが想像できる。それと同時に、急速な技術革新により、コンピュータの機能が単に情報の蓄積、検索のための機械の段階から、今日では情報の照合・統合(コンピュータ照合)、操作(コンピュータ・プロファイリング)などの高度な機能を持つようになってきたため、オンライン化による国民監視の危険性は、国民総背番号制が論議された1970年代初期よりも飛躍的に高まってきているのである。

特に、国や地方自治体の手などによる巨大な個人情報データベースの構築が、住民管理システム、消費生活情報オンラインシステム、医療保険のレセプト処理システム、結核・感染症サーベイランスシステムなどの形で促進されているだけに、他団体とのオンライン化に対してなんらかの規制や歯止めがなければ、国や地方自治体など行政機関の各部門が保有する個人情報を個人ごとに一括してつかみやすくなる傾向はますます増大することが考えられる。地方自治体の個人情報保護条例の多くが、国や他の地方自治体とのコンピュータ組織のオンライン化の禁止の規定を設けているが、保護法の中にも同様の明文規定を置くべきである。

あとがき

O E C D 加盟国24カ国のうち、すでに12

カ国が個人情報保護法を定めている状況のもとで、個人情報保護の課題や情報公開の問題についてのわが国の対応は諸外国に比べて著しく立ち遅れている。また、地方自治体による個人情報保護、情報公開についての条例化の進展を考えると、国の立ち遅れの事実は否定できないし、今後早急な立法作業を進めるべきことも事実である。しかし、前章で検討したようにいくつかの重大な問題点があることもあり、このままの形での立法化が望ましいのかどうか、今後の慎重な対応が必要である。その場合、総合的な個人情報保護法としてどのような事項が必要であるのか、更に詳細な検討が必要であるが、基本的な視点として、国民の権利利益に重点をおくこと、技術の進歩に適合できるようにすること、費用のかからない簡易な制度とするなどをすでに述べた点とともに確認する必要がある。さらに、個人情報保護法の立法化は、情報公開法の制定とともに進められるべきものであることを再確認しておく必要がある。

自治労の具体的な運動上の方策としては、自治労コンピュータ対策委員会発行の「自治体行政とプライバシー保護」の中で明らかにしており、今後「プライバシーを守る中央会議」とともにプライバシー保護に向けた世論喚起や運動を進めることにしたい。最後に拙速な立法化を行うには、問題が余りに重大すぎるということを強調しておきたい。

(本稿は、自治労本部コンピュータ対策委員会のために専任研究員佐藤孝治が執筆したもので、自治労資料87第106号の内容を転載したものである)

1988年3月25日

自治研かながわ月報 第13号(1988年3月号, 通算77号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター

発行人 飛鳥田一雄 編集人 上林得郎 定価1部 500円

〒231 横浜市中区本町1-7 東ビル 5F ☎ 045(201)1213

振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (201)1213へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」（自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価450円）が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。