

〔一 般〕

個人情報保護制度とは

質 問

個人情報保護制度とは、どのようなものなのですか。その意義、歴史的経緯、現状等について教えてください。

回 答

個人情報保護制度とは、プライバシーの権利の保護・確保のため、個人情報を保有・管理・利用する行政機関や民間の事業者に対し、その適正な取得・管理・利用のためにさまざまな制限や義務を課すとともに、その個人情報の本人に対し、自己情報の開示や訂正などのアクセスを保障し、もって自己情報のコントロールの確保を図ろうとする仕組みです。

解 説

1 個人情報保護制度の歴史的経緯

個人情報保護制度の基礎にあると考えられるプライバシーの権利は、スキャンダルを暴露するイエロージャーナリズムに対抗して、「一人で放っておいてもらう」権利として19世紀末のアメリカで主張されはじめ、その後、このアメリカでも他のヨーロッパ諸国でも、判例や制定法により次第に承認され、定着していくようになりました。この段階でのプライバシーの概念は、マスメディアの取材・報道などによる侵入や暴露から、私生活を保護することをもっぱら目

的としていたと考えられます。このようなプライバシー侵害の内容は、プロセッサが整理したプライバシー侵害の4類型のうち、① 他人の干渉を受けずに隔離された生活を送っているのに侵入したこと、② 他人に知られたくない事実を公表されたこと、の二つの類型に該当します。

日本でも、1960年代になると、こうしたプライバシーの概念が裁判所でも承認されるようになりました。「宴のあと」事件の東京地裁昭和39年9月28日判決（下民15・9・2317）は、プライバシーを、「私生活をみだりに公開されない」利益・権利と定義し、その侵害への法的救済（損害賠償）を承認しました。

1960年代以降、個人に関する情報をはじめ、さまざまな情報を大量かつ迅速に、収集・管理・利用することが可能なコンピュータが、行政をはじめ民間事業にも普及し、プライバシーの保護は、新たな段階に入っていくこととなります。この時期に至って、自分が知らないうちに、他者により自分に関する情報が勝手に集められたり、利用されたり、自分について誤ったあるいは不正確な情報が保有され、それに基づいて一定の判断や措置が行われるなどの危険が顕在化してきました。こうした事態に対しては、たんに一人に放っておいてもらうという消極的な権利では、自己の尊厳が確保されないとして、自分の情報は、自分がコントロールする権利を持つとする、「自己情報コントロール権」として、プライバシーの権利を積極的に捉える見解が提唱されるようになります。

このような状況を背景にして、欧米諸国では、1970年代以降、コンピュータなどで処理され、管理される個人情報の保護を目的とした法律が次々に制定されていきました。その際、ヨーロッパ諸国は、政府など公的部門と企業等の民間事業者を単一の法律で規制する方式（オムニバス方式）をとることが多く、アメリカでは、公的部門と民間部門を別個の法律で規制するセグメント方式と、特定の分野に即して保護措置を講じるセクトラル方式が併用されています。

情報の国際化、とりわけ国際的なネットワーク化の進展は、個人

情報保護の国際的スタンダードの探求を促しました。すなわち、各国で個人情報の保護措置に著しい相違があると、個人データのスムーズな移転が阻害され、ひいては自由で円滑なビジネスや通商などに支障もたらされるといわけです。1980年に出されたOECD(経済協力開発機構)の「プライバシー保護と個人データの国際流通についての理事会勧告」の付属文書「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」中の第二部「国内適用における基本原則」、いわゆるOECD 8原則は、まさにこうした試みでした。EU(欧州連合)は、1995年、「個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令」(EU個人情報保護指令)を採択し、そこに定める保護措置の立法化を構成国に求めています。

日本でも、コンピュータ社会の到来を受けて、1970年代以降、国や自治体、民間部門などで、個人情報保護のための法律、条例、ガイドラインなどの策定の動きが本格化し、個人情報保護制度が形成されてきました。

2 個人情報保護関連法制定までの状況

日本の個人情報保護の制度的枠組みは、第一に国のレベル、第二に地方公共団体のレベル、第三に民間部門の三つに分けられます。

まず、国のレベルでは、国の行政機関を対象とした、行政機関電子処理法が1988年に制定されました。しかし、この法律は、保護対象とされる個人情報が、コンピュータ処理された情報に限られ、マニュアル情報は対象とされていない、企業など民間部門が保有する個人データも除外されている、収集制限の原則が欠けている、自己の個人情報の開示請求権は認められているが、訂正等については権利として認められていない、医療や教育に関する情報は、開示請求等の対象から除外されているなど、OECD 8原則や各国の立法例などの国際的水準から見て問題が指摘されてきました。

また、地方公共団体のレベルでは、国に先立って、1975年の国立

市や翌年の世田谷区をはじめとして、個人情報保護条例が次々に制定され、国の行政機関電子処理法が制定された1988年には、400を超える自治体が条例を持つに至っていました。条例の制定は、当初市町村を中心に進められてきましたが、その後、都道府県にも普及し、2002年4月時点で、40都道府県、2121市区町村、35一部事務組合等が条例を制定し、全自治体の約3分の2に広がり、その後、2003年3月までにすべての都道府県が条例制定を終えました。そして、2006年4月時点ですべての地方公共団（1890団体）が条例をもつに至りました。これらの条例の中には、行政機関電子処理法はもとより、行政機関個人情報保護法よりも先進的な内容を含むものが少なくありません。

さらに、民間部門については、従来、信用情報について規制を加える、貸金業の規制等に関する法律や割賦販売法など、例外的に個別法がないわけではありませんでした。民間部門に対して、法規制を及ぼす一般法は制定されてきませんでした。その代わりに、1980年代後半から、各省庁や事業者団体等がガイドライン等を定め、個人情報の自主的な保護を図ってきました。

3 個人情報保護関連法の制定

近年、NTTなどの顧客情報や警察の犯罪情報の相次ぐ流出事件や、住民基本台帳法改正による住民基本台帳ネットワークの導入が決まり、個人情報保護への不安が募るなか、個人情報保護法制定の動きが急速に強まってきました。

1999年11月に、政府の高度情報通信社会推進本部(現IT戦略本部)に設置された、個人情報保護検討部会の「我が国における個人情報保護システムの在り方について(中間報告)」の公表、2000年10月に、その後設置された個人情報保護法制化専門委員会の「個人情報保護基本法制に関する大綱」の公表を受けて、2001年3月に、「個人情報保護法案」が国会に上程されました。しかし、この法案は、政府保有情報の規制強化を先送りする一方、もっぱら民間事業者の活動に

さまざまな規制を加え、五つの基本原則の定めによってメディアをも規制の対象に含むなどの問題点が批判され廃案となりました。

その後、批判の強かった「基本原則」を「基本理念」に改めるとともに、主務大臣の権限に制限を加え、かつメディア等の活動への適用除外の趣旨をより明確にして再提出され、「個人情報の保護に関する法律」（個人情報保護法）が、2003年5月に成立しました。

また、個人情報保護法との整合性を図り、行政機関電子処理法の見直しを進めてきた総務省の行政機関等個人情報保護研究会の最終報告（2001年10月）を受けて提出された「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（行政機関個人情報保護法）、「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律」（独立行政法人等個人情報保護法）、「情報公開・個人情報保護審査会設置法」の関連三法も同時に成立しています。

これらの法律は平成15年5月20日に公布されましたが、個人情報保護法については、4章から6章までと附則2条から6条までを除き公布の日から、また、個人情報保護法の前記部分、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法、情報公開・個人情報保護審査会設置法は公布の日から起算して2年を超えない範囲において政令で定める日から施行されることとされました。その後、政令（「個人情報の保護に関する法律の一部の施行期日を定める政令」）により、施行日は平成17年4月1日とすることが決められました。

4 法実施に向けた政令・指針等の整備

上記各法律の制定を受けて、個人情報の保護に関する法律施行令、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律施行令、情報公開・個人情報保護審査会設置法施行令の各政令が相次いで制定され、各法律の細則が定められました。また、法制定を踏まえた個人情報保護条例の制定・見直しを地方に求める総務省通知として、「地方公共団体における個人情報保護対策について」も発せられています。

(答申事例)

〔国〕

○「本人に係る苦情記録票等」の一部不開示決定の件（平18・6・21答申）

行政機関名	金融庁長官	原処分	一部不開示	審査会結論	一部取消
対象情報	「開示請求者が特定日付け文書で行った近畿財務局金融監督第3課への交通事故（物損）に係る実態調査の依頼に関する苦情記録票及び添付資料」に記載された保有個人情報				
関係条文	行政機関個人情報保護法14条2号・3号及び7号				

2 不開示情報該当性について

(1) 諮問庁の説明について

諮問庁は、本件対象保有個人情報のうち不開示とした部分には、特定保険会社の事業活動及び内部管理に属する情報が記載されており、これらを開示すると、特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法14条3号に該当し、また、特定保険会社に対する近畿財務局の対応に関する情報が記載されている部分があり、これらを開示すると、金融監督行政の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、当該部分は、法14条7号に該当すると説明している。

また、諮問庁は、保険会社に関する苦情等を受けた場合の基本的な対応は、民事に介入しない原則に基づき、申出人に対し、金融庁は個別取引について、仲裁等を行う立場にないこと及び金融庁の職務は、保険会社の経営の健全性を確保することであることを明快に説明するとともに、必要に応じて各金融機関や関係団体の窓口を紹介し、当事者間での解決を促すというものであり、仮に、保険会社に対し、事実関係の確認等調査を行った場合にあっても、その結果については、国家公務員法上の守秘義務の対象となるため、申出人に伝えることはできない旨説明することとしており、本件開示請求者に対しても、以上のすべてを伝えて

個情一三

いると説明している。

(2) 文書2について

諮問庁は、文書2の不開示部分（1行目）が開示されると、特定保険会社に不都合な事実が存在するとの憶測を呼び、特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると説明する。

しかしながら、文書4の開示部分に、「苦情者の来局に際する参考とするため、5/17に会社から情報を取り寄せた別添資料について、当局から補足説明を求めた」との記載があることから、これと内容を一にする記載と認められる文書2の不開示部分は、これを開示しても特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれを生ずるとは認められず、法14条3号の不開示情報には該当しないため、開示が妥当である。

(3) 文書4について

文書4の不開示部分には、近畿財務局が特定保険会社から徴求した文書5に記載されている事項に関する特定保険会社の説明（3行目から16行目まで）及び近畿財務局の回答（17行目の前半12文字目まで）が記載されている。諮問庁は、これらの情報は、当該会社の事業活動及び内部管理に関するものであるとしている。

しかしながら、このうち、3行目から10行目まで及び14行目の特定保険会社の説明部分については、異議申立人が当審査会に提出した特定保険会社との交渉の過程等の記録等からも明らかなように、異議申立人が把握している事実関係を述べているにすぎず、これを開示しても、特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれを生ずるとは認められず、法14条3号には該当しないため、開示が妥当である。

また、11行目から13行目まで及び15行目から16行目までの特定保険会社の説明部分については、特定事故に関する保険会社の見解等が具体的に記載されており、これを開示した場合には、特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるため、法14条3号に該当し、不開示とすることが妥当である。

17行目の近畿財務局の回答部分については、特定事故に係る近畿財務局の担当職員の判断が記載されており、これを開示した場合には、金融

庁職員が今後の苦情処理記録の作成に際し、開示された場合の影響を憂慮して、具体的な判断等に係る記載を差し控えるなどし、適切な事務処理に影響を及ぼすおそれがあることは否定できないことから、法14条7号に該当し、不開示とすることが妥当である。

(4) 文書5について

文書5は、金融庁が特定保険会社から徴求した文書であり、(i)特定保険会社から近畿財務局あての資料の送信票、(ii)異議申立人から特定保険会社あての事故処理の照会文書及び(iii)特定保険会社から異議申立人あての回答文書で構成されており、記載された情報のすべてが不開示とされている。

諮問庁は、文書5をすべて不開示としている理由について、文書の標題等が開示されるだけで、特定保険会社に不都合な事実等が存在するとの憶測を呼び、特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、このような文書の存在を明らかにしないため、すべて不開示としているものであると説明している。

しかしながら、上記(2)のとおり、文書5の存在は、既に開示されている文書4の記載から明らかであるから、諮問庁の説明は認容できず、文書5の存否が、不開示情報に該当するとは認められない。

そこで、文書5の記載内容について、上記(i)の文書と(ii)及び(iii)の文書とに分けて、以下、不開示情報該当性を検討する。

ア (i)の文書

(i)の文書は、特定保険会社から近畿財務局あての送信票であり、送信した特定保険会社の会社名、住所、担当部局、電話番号及び担当者の氏名、受信した近畿財務局の担当部局、担当者の官職及び氏名並びに異議申立人に係る資料を送付する旨の説明が記載されている。

(ア) 特定保険会社の担当者の氏名

特定保険会社の担当者の氏名は、法人等に関する情報であると同時に、個人に関する情報でもあり、法14条2号の特定の個人を識別することができる情報に該当する。また、この担当者の氏名は、担当者が商法上の役員等ではなく商業登記簿で公にされておらず、また、本件関係文書にも記載されていないため、「法令の規定により又は慣行として公にされ、

又は公にすることが予定されている情報」とは認められないことから、法14条2号ただし書イに該当せず、さらに、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も存しないため、不開示が妥当である。

(イ) 特定保険会社の担当者の氏名以外の情報

特定保険会社の担当者の氏名以外の情報は、文書4により既に異議申立人が承知している特定保険会社及び近畿財務局に係る情報であることから、法14条2号及び3号のいずれにも該当せず、開示が妥当である。

イ (ii)及び(iii)の文書

(ii)の文書は、異議申立人が特定保険会社に対して提出した事故の対処についての要請文書であり、(iii)の文書は、特定保険会社が異議申立人に対して発出した事故処理に関する質問に対する回答文書である。

ただし、これら文書には、受領後又は発出後に記載したと認められる、これら文書の内容についての特定保険会社の見解等が、手書きで記載されている。

これらの文書は、手書きの部分を除き、異議申立人がその内容をすべて把握しているため、これを開示しても特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められず、法14条3号に該当しないことから、開示することが妥当である。

また、特定保険会社の見解等の手書きの部分については、特定保険会社の判断に係るものであり、これを開示すると、特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められ、法14条3号に該当し、不開示が妥当である。

(5) 文書7について

文書7の不開示部分には、本件苦情事案についての近畿財務局の方針等及び特定保険会社の説明が箇条書きで記載されている。

ア 近畿財務局の方針等（5行目19文字目から7行目まで）

近畿財務局の方針等は、これを開示した場合には、職員が今後の事案検討等の苦情処理記録の作成に際し、開示された場合の影響を憂慮して、具体的な判断に係る記載を差し控えるなどし、適切な事務処理に影響を及ぼすおそれがあることは否定できないことから、法14条7号に該当し、不開示とすることが妥当である。

イ 特定保険会社の説明（8行目から16行目まで）

特定保険会社の説明については、異議申立人が特定保険会社との交渉の過程等において既に把握していると認められる事実が記載されていることから、これを開示しても、特定保険会社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められず、法14条3号に該当せず、開示が妥当である。