

衆憲資第 28 号

**知る権利・アクセス権とプライバシー権に関する基  
礎的資料**

情報公開法制・個人情報保護法制を含む

**基本的人権の保障に関する調査小委員会**

**(平成 15 年 5 月 15 日の参考資料)**

平成 15 年 5 月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 5 月 15 日（木）の衆議院憲法調査会基本的人権の保障に関する調査小委員会において、「知る権利・アクセス権とプライバシー権」（情報公開法制・個人情報保護法制を含む）をテーマとする参考人質疑及び委員間の自由討議を行うに当たっての便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

## 【目 次】

### 第1部 憲法13条の概観

憲法13条前段に定める「人間尊厳の原理」とは	1
------------------------	---

#### 憲法13条によって保障される人権の内容

1 憲法13条の法的性格	2
2 「幸福追求権」とは何か?	3
3 幸福追求権から導き出される人権	4
4 幸福追求権から導き出される人権に関する主な判例	
4.1 京都府学連事件	4
4.2 弁護士法に基づく前科照会とプライバシーの権利	5
4.3 自動速度監視装置による写真撮影	6
4.4 北方ジャーナル事件	7
5 「13条」と「14条以下の個別的自由権」との関係	8

### 第2部 プライバシーの権利

#### プライバシー権総論

1 総説	9
2 アメリカにおける判例理論の確立	13
3 日本におけるアメリカ判例理論の導入	15
「宴のあと」事件	16
「エロス+虐殺」事件	17

#### プライバシーの権利に係る主な学説

1 芦部信喜	20
2 佐藤幸治	20
3 松井茂記	21

#### プライバシーに係る権利の保護

1 主な学説	
1.1 芦部信喜	24
1.2 佐藤幸治	26
1.3 松井茂記	28
2 表現の自由とプライバシーの権利との衝突	29
「石に泳ぐ魚」事件	30

## OECD8 原則・EU 指令

1 OECD8 原則.....	32
2 EU 指令.....	34
2.1 「EU 指令」とは.....	34
2.2 「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 EC 指令」(EU 指令)の制定とその背景.....	34
2.3 EU 指令の目的及びその構成.....	35
2.4 EU 指令の特徴及びわが国の対応.....	36

## 行政機関個人情報保護法の制定

1 制定経緯.....	38
2 主な内容.....	39
3 主な問題点と国会における質疑	
3.1 目的規定について.....	43
3.2 対象範囲について.....	44
3.3 個人情報収集の制限について.....	45
3.4 事前通知、公示、開示の適用除外について.....	47
3.5 訂正請求権について.....	48
3.6 見直し規定について.....	49

## 住民基本台帳法の平成 11 年改正

1 概要.....	50
2 経緯	
2.1 住民基本台帳制度の沿革.....	50
2.2 改正案提出の経緯.....	51
2.3 審議の経過.....	51
3 平成 11 年改正住民基本台帳法の主な内容	
3.1 市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理.....	54
3.2 法律で定める行政機関(国・地方公共団体等)に対する本人確認 情報の提供.....	55
3.3 住民基本台帳カード(IC カードの活用).....	56
3.4 住基ネットワークシステムの稼働スケジュール.....	57
3.5 個人情報保護のための措置.....	57
4 「住基ネットワークシステム第 1 次稼働」に伴って発生した諸問題...	59
5 改正住民基本台帳法に関する主な論点と国会審議	
5.1 住民基本台帳ネットワークシステムとプライバシー権について...	62
5.2 住民票コードについて.....	63
5.3 指定情報処理機関について.....	64

5.4 本人確認情報の保護について.....	64
5.5 個人情報保護措置を明記する旨の附則修正について.....	67
6 主な新聞記事.....	69

## 個人情報保護法案

1 これまでの経緯	
1.1 個人情報保護法制化の背景.....	77
1.2 わが国における個人情報保護法制化までの流れ.....	78
1.3 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案提出に至る経過	80
1.4 個人情報保護関連法案の国会における審議の経過.....	81
2 法案の概要.....	82
3 第一次・第二次政府案、野党案の主な論点と国会質疑	
3.1 法制整備の基本的枠組みについて.....	84
3.2 自己情報コントロール権を明記することについて.....	89
3.3 基本原則について.....	91
3.4 センシティブ情報の収集制限について.....	94
3.5 適用除外について.....	99
3.6 主務大臣制と第三者機関制について.....	105
3.7 行政機関の適正な取得について.....	106
3.8 行政機関の職員に対する罰則について.....	107
4 主な新聞記事.....	115

## 第3部 知る権利・アクセス権

### 「知る権利」、「アクセス権」とは？

1 主な学説	
1.1 芦部信喜.....	131
1.2 佐藤幸治.....	132
1.3 松井茂記.....	133
2 知る権利とアクセス権に関する主な判例	
2.1 情報公開と知る権利.....	134
2.2 サンケイ新聞意見広告事件.....	135

## 情報公開法

1 制定経緯.....	137
2 情報公開法の概要	
2.1 情報公開法制.....	138
2.2 情報公開法制の目的.....	139
2.3 情報公開法制の対象機関.....	139

2.4	対象文書の範囲.....	139
2.5	開示請求制度.....	140
2.6	開示請求できる文書.....	141
2.7	情報公開窓口.....	142
2.8	手数料.....	142
2.9	不服申立て.....	143
2.10	情報提供制度.....	144
2.11	情報公開総合案内所.....	144
3	制定時の主な論点と国会質疑	
3.1	情報公開法の目的規定 「知る権利」について.....	145
3.2	対象文書 「決裁」要件について.....	145
3.3	個人情報不開示の定め方.....	146
3.4	本人開示の可否.....	147
3.5	行政文書の存否について答えられないという「グロマー回答」...	148
3.6	訴訟における「インカメラ審理」導入の適否.....	148
3.7	管轄特例.....	149
3.8	手数料.....	150
4	主な新聞記事.....	151
	参考文献.....	157

# 第1部 憲法13条の概観

## 日本国憲法

**第13条** すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

## 憲法13条前段に定める「人間尊厳の原理」とは

「基本的人権とは、人間が社会を構成する自律的な個人として自由と生存を確保し、その尊厳性を維持するため、それに必要な一定の権利が当然に人間に固有するものであることを前提として認め、そのように憲法以前に成立していると考えられる権利を憲法が実定的な法的権利として確認したもの、ということができる。したがって、人権を承認する根拠に造物主や自然法をもち出す必要はなく、国際人権規約（社会権規約と自由権規約）前文に述べられているように、「人間の固有の尊厳に由来する」と考えれば足りる。この人間尊厳の原理は「個人主義」とも言われ、日本国憲法は、この思想を「すべて国民は、個人として尊重される」（13条）という原理によって宣明している。」（『憲法 第三版』芦部信喜 80頁）

### （参考）市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）前文

この規約の締約国は、国際連合憲章において宣明された原則によれば、人類社会のすべての構成員の固有の尊厳及び平等のかつ奪い得ない権利を認めることが世界における自由、正義及び平和の基礎をなすものであることを考慮し、これらの権利が人間の固有の尊厳に由来することを認め、世界人権宣言によれば、自由な人間は市民的及び政治的自由並びに恐怖及び欠乏からの自由を享受するものであるとの理想は、すべての者がその経済的、社会的及び文化的権利とともに市民的及び政治的権利を享有することのできる条件が作り出される場合に初めて達成されることになることを認め、人権及び自由の普遍的な尊重及び遵守を助長すべき義務を国際連合憲章に基づき諸国が負っていることを考慮し、個人が、他人に対し及びその属する社会に対して義務を負うこと並びにこの規約において認められる権利の増進及び擁護のために努力する責任を有することを認識して、次のとおり協定する。

### 国際人権規約

1948年に国連総会で採択された「世界人権宣言」を受けて、1966年、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（A規約）及び「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（B規約）が採択された。1976年発効。日本は両規約とも批准している（一部留保）。

# 憲法 13 条によって保障される人権の内容

## 1 憲法 13 条の法的性格

「日本国憲法は、14 条以下において、詳細な人権規定を置いている。しかし、それらの人権規定は、歴史的に国家権力によって侵害されることの多かった重要な権利・自由を列挙したもので、すべての人権を網羅的に掲げたものではない。(人権の固有性)

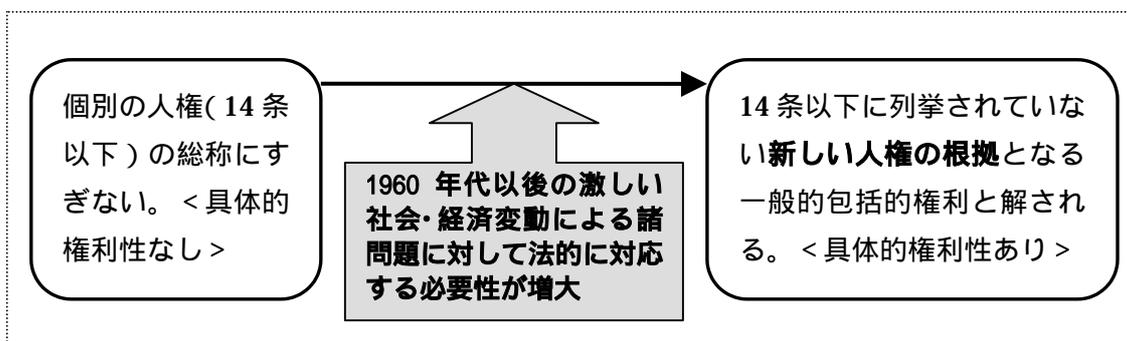
社会の変化にともない、「自律的な個人が人格的に生存するために不可欠と考えられる基本的な権利・自由」として保護するに値すると考えられる法的権利は、「新しい人権」として、憲法上保障される人権の一つだと解するのが妥当である。その根拠となる規定が、憲法 13 条の「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」(幸福追求権)である(生命と幸福追求権を分離して考える説もある)。

この幸福追求権は、はじめは、14 条以下に列挙された個別の人権を総称したもので、そこから具体的な法的権利を引き出すことはできない、と一般に解されていた。しかし、1960 年代以降の激しい社会・経済の変動によって生じた諸問題に対して法的に対応する必要性が増大したため、その意義が見直されることになった。その結果、個人尊重の原理に基づく幸福追求権は、憲法に列挙されていない新しい人権の根拠となる一般的かつ包括的な権利であり、この幸福追求権によって基礎付けられる個々の権利は、裁判上の救済を受けることができる具体的権利である、と解されるようになったのである。判例も、具体的権利性を肯定している。」(『憲法 第三版』芦部信喜 114 頁)

最高裁も、京都府学連事件判決において、初めて幸福追求権の具体的権利性を認め、次のように判示した(判旨後掲)。

「**憲法 13 条は……国民の私生活上の自由**が、警察権等の国家権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものといえることができる。そして、**個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態(以下「容ぼう等」という。)を撮影されない自由を有する**というべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として、少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法 13 条の趣旨に反し、許されない」 太字部分は事務局において編集

## < 13 条(幸福追求権)の法的性格に関する学説・判例の変遷 >



## 2 「幸福追求権」とは何か？

幸福追求権を具体的権利であると解する立場に立った上で、その意義に関しては代表的な以下の2説があり、**後者(人格的利益説)が通説的見解である。**

### < 一般的自由説 >

「幸福追求権は個別的基本権を包括する基本権であるが、その内容は**あらゆる生活領域に関する行為の自由(一般的行為自由)**である、と解する説を言う。」「次に問題となるのは、幸福追求権はいかなる内容を含む権利と考えられるかである。……とくに先の一般的自由説によれば、自由権のみを意味することになる。」(『憲法学 人権総論』芦部信喜 342頁、345-346頁)

### < 人格的利益説 >

「幸福追求権は個別的基本権を包括する基本権であるとする点では、一般的自由説と同じ前提に立つが、その内容(構成要件)を限定し、**個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体**であると解する説。」(『憲法 第三版』芦部信喜 115頁)

「……幸福追求権は実質的には自由権を主たる内容とする権利ということになるであろう。この場合重要なことは、幸福追求権の内容として憲法上の保護の対象となる権利自由は、……一般的自由説の言う「あらゆる生活領域における行為の自由」たとえば、服装の自由、趣味の自由、あるいは散歩の自由、読書の自由など そのものではなく、先に指摘したとおり、**個人の人格的生存に不可欠な利益を内容とする権利・自由**、佐藤幸治の表現を借りて言えば、「**単純な反射的利益から区別されるところの、憲法上列挙された個別的基本権と同等の内実をもつ人格的利益にかかわる権**

利」だということである。」(『憲法学 人権総論』芦部信喜 345-347 頁)  
太字部分は事務局において編集。

### 3 幸福追求権から導き出される人権

幸福追求権の「内実である人格的利益は、その対象法益に応じて、生命・身体の自由、精神活動の自由、経済活動の自由、人格価値そのものにまつわる権利、人格的自律権(自己決定権)、適正な手続的処遇をうける権利、参政権的権利、社会権的権利、などに類型化することができる」(佐藤幸治『憲法』第三版 449 頁)。このうち、憲法に個別に列挙された人権規定によってもカバーできないもの、したがって、13 条に憲法上の主たる根拠が求められるものは、「人格価値そのものにまつわる権利(例：名誉権、プライバシーの権利)と「人格的自律権(自己決定権)」のふたつであり、ここに 13 条に具体的権利性を認める実質的な意味がある。

「幸福追求権から具体的にどのような具体的権利が実際に導き出されるか、そして、それが新しい人権の一つとして承認されるかをどのような基準で判断するかは、なかなか難しい問題である。この点に関して、これまで、新しい人権として主張されたものは、プライバシーの権利、環境権、日照権、静穏権、眺望権、入浜権、嫌煙権、情報権、アクセス権、平和的生存権など多数にのぼるが、最高裁判所が正面から認めたものは、前述のプライバシーの権利としての肖像権ぐらいである。」(『憲法 第三版』芦部信喜 116 頁)

### 4 幸福追求権から導き出される人権に関する主な判例

#### 4.1 京都府学連事件(最大判昭和 44 年 12 月 24 日刑集 23 卷 12 号 1625 頁)

【事件】 昭和 37 年 6 月 21 日の学生デモで、京都府警所属の警察官がデモ隊の写真撮影を行い、これを妨害しようとした被告は、公務執行妨害、傷害で起訴された。被告は、本件写真撮影がプライバシー侵害であると主張した。

【判旨】 「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態(以下「容ぼう等」という。)を撮影されない自由を有するものというべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として、少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法 13 条の趣旨に反し、許されない。」「警察官が犯罪捜査の必要上写真を撮影する際、その対象の中に犯人のみならず第三者である個人

の容ぼう等が含まれていても、これが許容される場合がありうる。」「その許容される限度について考察すると、身体の拘束を受けている被疑者の写真撮影を規定した刑訴法 218 条 2 項のような場合のほか、……現に犯罪が行われもしくは行われたのち間がないと認められる場合であって、しかも証拠保全の必要性および緊急性があり、かつその撮影が一般的に許容される限度をこえない相当な方法をもって行われるときである。このような場合に……第三者である個人の容ぼう等を含むことになっても、憲法 13 条、35 条に違反しない。」「本件写真撮影は、現に犯罪が行われていると認められる場合になされたものであって、しかも多数の者が参加し刻々と状況が変化する集団行動の性質からいって、証拠保全の必要性及び緊急性が認められ、その方法も一般的に許容される限度をこえない相当なものであった。」

#### 刑事訴訟法（昭和 23 年法律第 131 号）

**第 218 条** 検察官、検察事務官又は司法警察職員は、犯罪の捜査をするについて必要があるときは、裁判官の発する令状により、差押、搜索又は検証をすることができる。この場合において身体の検査は、身体検査令状によらなければならない。

身体の拘束を受けている被疑者の指紋若しくは足型を採取し、身長若しくは体重を測定し、又は写真を撮影するには、被疑者を裸にしない限り、前項の令状によることを要しない。

第一項の令状は、検察官、検察事務官又は司法警察員の請求により、これを発する。

検察官、検察事務官又は司法警察員は、身体検査令状の請求をするには、身体の検査を必要とする理由及び身体の検査を受ける者の性別、健康状態その他裁判所の規則で定める事項を示さなければならない。

裁判官は、身体の検査に関し、適当と認める条件を附することができる。

#### 4.2 弁護士法に基づく前科照会とプライバシーの権利（最判昭和 56 年 4 月 14 日民集 35 巻 3 号 620 頁）

**【事件】** X の解雇をめぐる争訟の会社側弁護士の申出を受けて京都弁護士会が京都市中京区長に X の前科犯罪歴の照会をなし、区長はこれに応じて回答した。そのため X の前科犯罪歴が弁護士を通じて会社幹部の知るところとなり、会社は経歴詐称を理由に X を解雇した。そこで X が、区長の回答行為は違法であり、それによって X の被った損害を賠償せよとの国家賠償請求訴訟を起こした。第 1 審では X 敗訴、しかし第 2 審では逆転し、市長が上告した（被告側上告棄却、原告勝訴確定）。

**【判旨】** 「前科及び犯罪経歴（以下「前科等」という。）は人の名誉、信用に直接にかかわる事項であり、前科等のある者もこれをみだりに公開されないという法律上の保護に値する利益を有するのであって、市区町村長が、本来選挙資格の調査のために作成保管する犯罪人名簿に記載されてい

る前科等をみだりに漏えいしてはならないことはいうまでもないところである。前科等の有無が訴訟等の重要な争点となっていて、市区町村長に照会して回答を得るのでなければ他に立証方法がないような場合には、裁判所から前科等の照会を受けた市区町村長は、これに応じて前科等につき回答をすることができるのであり、同様な場合に弁護士法 23 条の 2 に基づく照会に応じて報告することも許されないわけのものではないが、その取扱いには格別の慎重さが要求されるものといわなければならない。」「照会申出書に『中央労働委員会、京都地方裁判所に提出するため』とあったにすぎない……場合に、市区町村長が漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、(過失による)公権力の違法な行使にあたる。」

#### 弁護士法(昭和 24 年法律第 205 号)

##### (報告の請求)

**第 23 条の 2** 弁護士は、受任している事件について、所属弁護士会に対し、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることを申し出ることができる。申出があつた場合において、当該弁護士会は、その申出が適当でないとき認めるときは、これを拒絶することができる。

弁護士会は、前項の規定による申出に基づき、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。

#### 4.3 自動速度監視装置による写真撮影(最判昭和 61 年 2 月 14 日刑集 40 巻 1 号 48 頁)

**【事件】** 都内の高速道路で制限速度を 60 キロ以上超える速度で走行したことを自動速度監視装置によってとらえられた運転者が、速度違反で 1 審、2 審で有罪判決を受け、その取締方法の意見を争って上告した事件(上告棄却、有罪確定)。

**【判旨】** 「速度違反車両の自動撮影を行う本件自動速度監視装置による運転者の容ぼうの写真撮影は、現に犯罪が行われている場合になされ、犯罪の性質、態様からいって緊急に証拠保全をする必要性があり、その方法も一般的に許容される限度を超えない相当なものであるから、憲法 13 条に違反せず、また、右写真撮影の際、運転者の近くにいるため除外できない状況にある同乗者の容ぼうを撮影することになっても、憲法 13 条、21 条に違反しないことは、当裁判所昭和 44 年 12 月 24 日大法廷判決(刑集 23 巻 12 号 1625 頁)の趣旨に照らして明らかである。」「憲法 14 条、31 条、35 条、37 条違反をいう点は、本件装置による速度意は案車両の取締りは、所論のごとく、不当な差別をもたらし、違反者の防禦権を侵害しあるいは罔捜査に類似する不合理な捜査方法とは認められないから、所論はいずれも前提

を欠き、適法な上告理由に当たらない。」

#### 4.4 北方ジャーナル事件（最判昭和 61 年 6 月 11 日民集 40 巻 4 号 872 頁）

【事件】 昭和 54 年 4 月の北海道知事選の立候補予定者、当時の国会議員 Y は、かねてから X の発行する政界情報誌「北方ジャーナル」が Y を誹謗する名誉毀損の記事を掲載するたびに雑誌の販売禁止の仮処分を申請し、認められてきた。同誌の同年 4 月号に関する仮処分申請について、札幌地裁は、無審訊で認めた。原告 X は損害賠償を求めて出訴。1,2 審とも原告敗訴し、上告（上告棄却、原告敗訴確定）。

【判旨】 「一定の記事を掲載した雑誌その他の出版物の印刷、製本、販売、頒布等の仮処分による事前差止めは、裁判の形式によるとはいえ、口頭弁論ないし債務者の審尋を必要とせず、立証についても疎明で足りるとされているなど簡略な手続によるものであり、また、いわゆる満足的仮処分として争いのある権利関係を暫定的に規律するものであって、非訟的な要素を有することを否定することはできないが、仮処分による事前差止めは、表現物の内容の網羅的一般的な審査に基づく事前規制が行政機関によりそれ自体を目的として行われる場合とは異なり、個別的な私人間の紛争について、司法裁判所により、当事者の申請に基づき差止請求権等の私法上の被保全権利の存否、保全の必要性の有無を審理判断して発せられるものであって、右判示にいう『検閲』には当たらないものというべきである。」

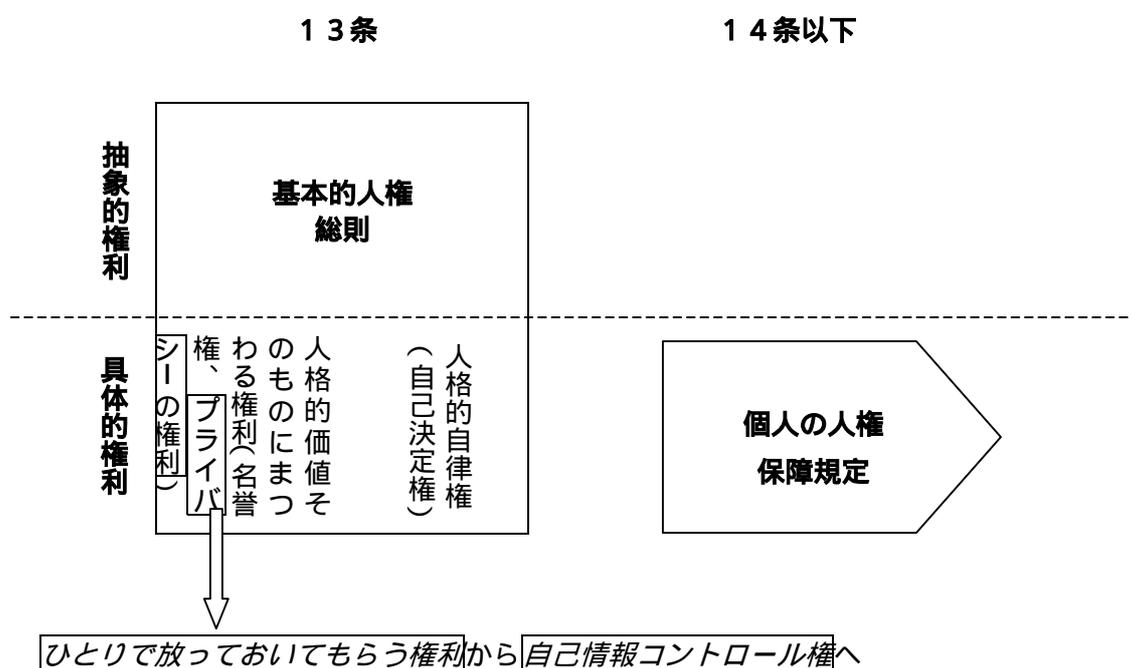
「出版物の頒布等の事前差止めは、このような事前抑制に該当するものであって、とりわけ、その対象が公務員又は公職選挙の候補者に対する評価、批判等の表現行為に関するものである場合には、そのこと自体から、一般にそれが公共の利害に関する事項であるということができ、前示のような憲法 21 条 1 項の趣旨に照らし、その表現が私人の名誉権に優先する社会的価値を含み憲法上特に保護されるべきであることにかんがみると、当該表現行為に対する事前差止めは、原則として許されないものといわなければならない。ただ、右のような場合においても、その表現内容が真実でなく、又はそれが専ら公益を図る目的のものでないことが明白であって、かつ、被害者が重大にして著しく回復困難な損害を被る虞があるときは、当該表現行為はその価値が被害者の名誉に劣後することが明らかであるうえ、有効適切な救済方法としての差止めの必要性も肯定されるから、かかる実体的要件を具備するときに限って、例外的に事前差止めが許されるものというべきであり、このように解しても上來說示にかかる憲法の趣旨に反するものとはいえない。」

「事前差止めを命ずる仮処分命令を発するについては、口頭弁論又は債務者の審尋を行い、表現内容の真実性等の主張立証の機会

を与えることを原則とすべきものと解するのが相当である。ただ、差止めの対象が公共の利害に関する事項についての表現行為である場合においても、口頭弁論を開き又は債務者の審尋を行うまでもなく、債権者の提出した資料によって、その表現内容が真実でなく、又はそれが専ら公益を図る目的のものでないことが明白であり、かつ、債権者が重大にして著しく回復困難な損害を被る虞があると認められるときは、口頭弁論又は債務者の審尋を経ないで差止めの仮処分命令を発したとしても、憲法 21 条の前示の趣旨に反するものということではきない。」

## 5 「13条」と「14条以下の個別的自由権」との関係

「(13条と)個別の人権を保障する条項(14条以下)との関係は、一般法と特別法との関係にあると解されるので、個別の人権が妥当しない場合に限り13条が適用される(補充的保障説)」(『憲法 第三版』芦部信喜 115頁)



## 第2部 プライバシーの権利

# プライバシー権総論

## 1 総説

「包括的基本権としての幸福追求権の中身を構成する権利・自由のうちで、憲法に個別に列挙された人権規定によってもカバーできないもの、したがって、13条に憲法上の主たる根拠が認められるものには、……佐藤幸治の言う

「人格価値そのものにまつわる権利（例、名誉権・プライバシーの権利）」と「人格的自律権（自己決定権）」の二つである。

もっとも、この両者は密接に関連し、重なり合っているので、厳密に区別することはむずかしい。その意味で、両者は**広義のプライバシーの権利**に包含される、というアメリカで一般に説かれる見方も成り立つであろう。ただ、**プライバシー**と言うと、「ひとりで放っておいてもらう権利」(right to be let alone)という古典的な定義から連想される個人的・消極的権利としての**イメージ**がきわめて強い。しかし現代社会では、プライバシーは、そういう私事の公開を回避するという個人的な内向きの利益のみならず、誰といつ結婚するか、子どもをもうけるかどうかというような、「ある種の重要な決定を独立に行う」という**社会との関連においても意味をもつ外向きの利益を含む権利**であり、その具体的な中身は非常に広汎な領域に及ぶ。それらを単一の概念で説明しようとする、すべてを取り込もうとするあまり、結局は何も伝えるところのない空疎な形式的概念になってしまう。そこで、多種多様な名で呼ばれる法的利益をその保護する目的の共通性に着目してとどめ、その共通目的は1975年フロインド(Paul Freund, 1908-92)が**プライバシー**とか**自律**という概念で説明するのは不十分だとして提唱した、「自分自身(selfhood)に還元してしまうことのできない個人の諸々の属性という意味における人格性(personhood)の理念」であるとし、そういう**単一の目的**で今まで裁判所が保護するに値すると考えてきた**諸々の価値と行為の実質的な範囲**を明らかにすることがむしろ重要だと考える**トライブ**(Laurence H. Tribe)の**とったアプローチ**も、示唆するところきわめて大きい。

トライブは、ここに言う**広義のプライバシー権**を「**プライバシーおよび人格に関する権利**」と呼び、それが侵される場合を、(a) **公権力が思想(mind)の中身や手順を決めてしまうことによって人格を侵害する場合**(公権力による**思想形成**)、(b) **公権力が身体(body)に立ち入ったり身体をコントロールすることによって人格を侵害する場合**(公権力による**身体への侵入**)、(c) **公権力が生活のプラン・型ないしスタイルの選択を指図することによって人格を侵害する場合**、(d) **個人の印象やイメージなど人が他者に与えつつそれ**

を通じて自己のアイデンティティ（同一性）が明らかにされる生活上の情報について、誰が何を知っているかを十分にコントロールできなくなってしまう危険性のある公権力による情報の収集・保有および（もしくは）その伝播のシステムが整っている場合、（e）自分が好む者を仲間に入れ望まない者と行動とを排除する人的結合の権利を公権力が侵害する場合（（c）（d）はこの人的結合の自律をも優す）に大別し、それぞれにつき判例分析を通じて詳細な議論を展開している。

右のうち（a）は、日本国憲法では、**直接には19条・20条・23条・26条（子どもを養育・教育する親の権利）などの問題**である。のなかにも、たとえば、アルコール検出のための強制的な血液検査、密輸麻薬の体内からの摘出などのように、むしろ他の条文（35条ないし38条1項）で処理される問題がある。それらを除く（b）の問題 具体的には、結婚するかどうか、子どもをもうけるかどうかにかかわる事項、すなわち断種・避妊・中絶（墮胎）などの問題と、尊厳死、医療拒否など生命の処分に關する事項 および（c）（e）は、**佐藤幸治の言う人格的自律権、（d）はプライバシー権（情報プライバシー権）に当たる。ただ、アメリカ合衆国では、（b）の公権力の身体への侵入の問題がプライバシーの権利の中心的な論点として激しい論議を呼んできたものである。**したがって、判例理論の分析検討を中心とした最も標準的な概説書の一つが、憲法上のプライバシー権の核心にあるものとして、断種・避妊の自由、結婚・家族関係における選択の自由、妊娠中絶の自由をあげ、同性愛行為やライフ・スタイルの選択など最高裁判例によって認められていない私的事項（前掲（b））、個人情報収集・伝播（前掲（d））、「死ぬ権利」（前掲（b））などを、新たに出現しつつあるプライバシー権に関する争点として扱っていることにも、それなりの理由がある。**この考え方から言えば、プライバシーの権利を情報プライバシー権（前掲（d））に限定する見解には、異論も当然ありえよう。**

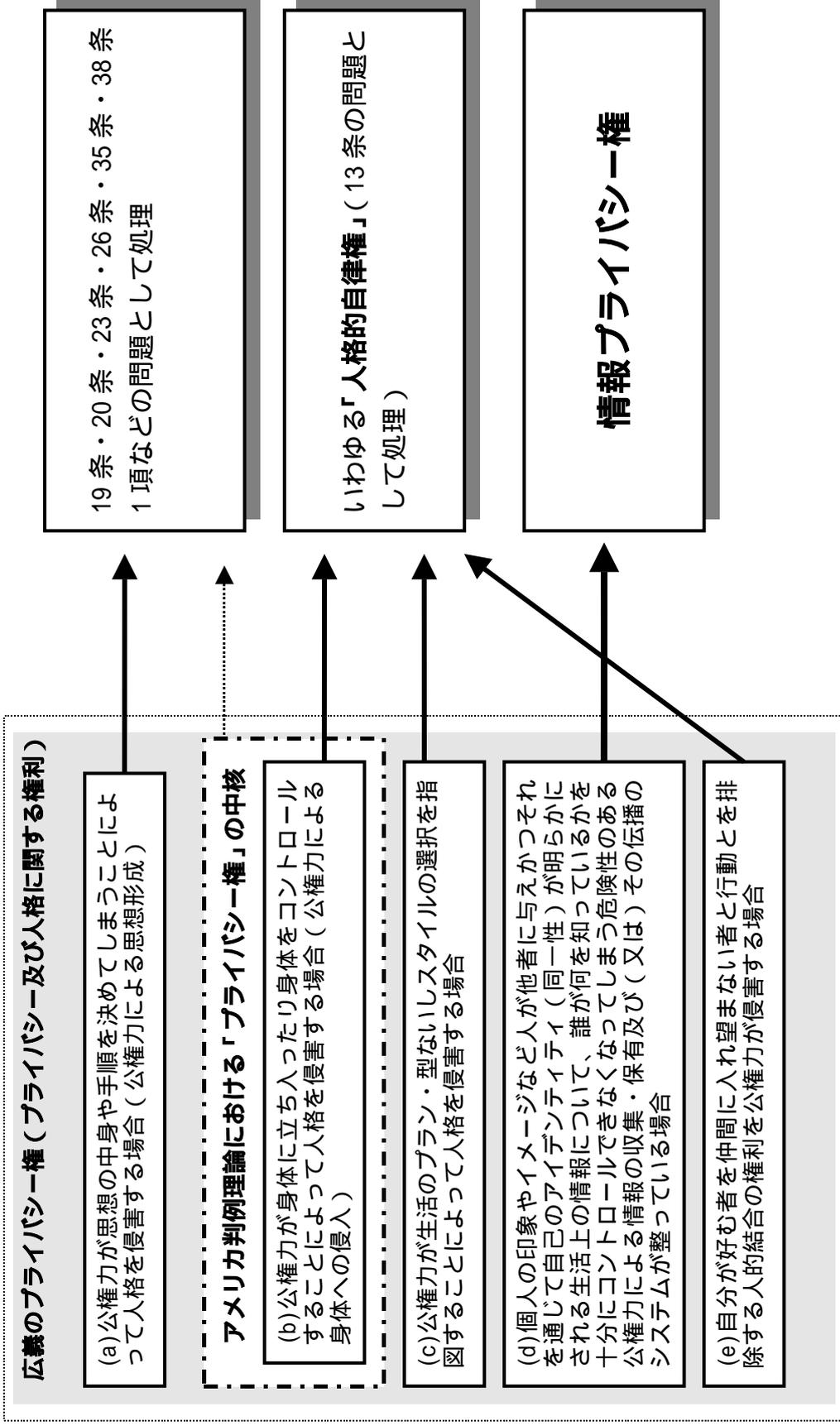
しかし、佐藤の言う「情報」は、「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」の対象とされているようなデータバンク社会における情報の意味ではない。**それも含むが、むしろ、中心に置かれているのは、「人の精神過程とか内部的な身体状況等にかかわる高度にコンフィデンシャルな性質の情報」である。**したがってトライブが（d）で言う、自己のアイデンティティの徴表となる氏名、肖像などの情報や、電子装置による盗聴、うそ発見器（ポリグラフ）、麻酔分析等から得られる情報など、「物理的にまたはより巧妙な方法で自己の生活の場および自己の選択する活動領域に侵入」して取得されるものも含まれる、広義の情報である。そう解すると、トライブの言う（b）の問題の一部は佐藤の言う情報プライバシー権の

問題になるであろう。

ただ、このように情報の意味を広義に解するとしても、プライバシーの権利を「情報プライバシー権」の意味に限定し（その解釈はアメリカでも有力説であるが）、墮胎の自由などトライブの言う（b）の事項をプライバシー権ととらえるアメリカの判例理論は「日本国憲法の解釈論としては妥当でない」とし、自己決定権とプライバシー権とは截然と区別されるべきだ、と説く見解には、なお別論もありうると思われる。その意味では、トライブと同じように、プライバシー権の概念やプライバシーの類型化の議論に深く立ち入らず、むしろプライバシーの名のもとに裁判上保障され、あるいは保障されるべきだと解される広汎な領域にわたる法的利益の実質的範囲と保障の程度の検討に重点を置く議論も、十分に成り立つと考えられる。」（芦部信喜『憲法学 人権総論』355-358頁）太字部分は事務局において編集

アメリカにおける一般的な理論（例：トライブ）

日本における一般的な理論（例：佐藤幸治）



## 2 アメリカにおける判例理論の確立

「(1) プライバシーの権利 (right to privacy) は、個人尊厳の原理と密接に結びついているので、その淵源は個人権を初めて成文憲法典に保障した 18 世紀末の近代人権宣言にまでさかのぼることができる。しかし、この権利が最も早くから判例・学説を通じて多彩な展開をみせ戦後日本のプライバシー権の確立に大きな影響を及ぼしたアメリカにおいても、具体的権利として認められるようになったのは 20 世紀になってからである。

**初期の段階では、コモン・ローの不法行為法上の権利として、個人の私生活に関する情報を公開されない自由および私事に属する領域への他人の侵入を受けない自由の意味で用いられた。……**

こうして登場したプライバシーの権利は、不法行為法上、**氏名ないし肖像の盗用、不合理な（もしくはきわめて不快な）私生活への侵入、私事の公開、公衆に誤認されるような公表、**の四つの場合に類型化され、多くの裁判で援用されたが、私法上の権利であるにとどまらず、**憲法上の権利**としても、いくつかの領域で多様な意味をもつ権利として認められるようになってきた。まず、不当な搜索・押収からの自由を保障する修正 4 条とのかかわりで初めて憲法問題として争われた。この 1928 年の事件においてブランドイス判事少数意見が、**政府から「ひとりで放っておいてもらう権利」は「権利のうちで最も包括的であり、文明人によってきわめて貴重とされる権利である」**ことを強調したことは、著名である。

ついで、1950 年代から 60 年代にかけて、修正 1 条の**言論ないし結社の自由の保障にある種のプライバシー権が含まれる**ことが認められた（たとえば、団体の会員名簿の提出要求を拒否する権利を認めた 1958 年の「黒人地位向上のための全国協会」NAACP 対アラバマ州事件）。さらに 65 年のグリスワールド判決 (Grisworld v. Connecticut, 381 U.S. 479) において、**避妊の自由**が憲法上のプライバシー権として真正面から承認され、73 年のロー判決 (Roe v. Wade, 410 U.S. 113) において、**墮胎の自由**をプライバシーだとする画期的な判断が下された。そして、この両判決を軸とし、80 年代にかけての一連の判決によって、**デュー・プロセス**を保障する修正 14 条の「生命、自由」にも、高度に個人的な行為を自由に選択する権利が含まれることが、**闡明されるに至ったのである**。判例の言葉を借りて言えば、「**合衆国憲法のいかなる個別の保障にも『プライバシー権』は全く見いだされないが、『プライバシー領域』zones of privacy が諸々の特別の憲法上の保障によって創設されうること、および、それによって国家権力に制約が課されることが、認められた**」わけである。

もっとも、高度に個人的とも言われるプライバシー領域の範囲ないし限界は必ずしも明確ではない。ただ判例上、結婚、避妊、中絶（墮胎）、親子関係（子どもの養育・教育）や家族構成など、家族のあり方にかかわるものに限定される傾向にあることが、注目される。

（２）しかし、**情報化社会の進展、とくにコンピュータリゼーションの普及によって、プライバシー問題の様相は大きく変化する。**公権力や一般企業による個人情報 家族構成、医療、資産、職業、教育、税額、収入、福祉受給、犯罪歴（前科）、団体とのかかわり、性癖、趣味、嗜好、など広汎な分野に及ぶ膨大な情報の収集、保管、加工、利用、伝播が可能となった結果、この個人情報を濫用するおそれが増大したからである。いわゆるデータ・バンク社会の出現の問題がそれに当たる。

このように**プライバシー権の射程が拡大するに伴って、私事の公開・私生活への侵入からの自由という観念を中心に構成されてきた伝統的なプライバシー概念は一層不明確なものとなり、再構成を迫られることになった。**この新しい状況に対応して学説上有力になってきたのが、**プライバシーの概念を「自己に関する情報に対するコントロール」の権利として捉える見解である。**

……

この概念は従来の……それよりも、ある点では広い。この概念によれば、たとえば、未公開の個人の手紙など一定の情報について、**権限のない公表はすべて禁止されるだろうし（これは日本国憲法では直接には21条の通信の秘密の問題である）、また、逮捕ないし有罪判決の記録のように、当事者の同意がなくとも場合により伝達が許される情報についても、その一定の使用が禁止されることになるからである。**しかし、この概念は他方では、従来のそれよりも狭い。たとえば、**浴室で公衆の監視にさらされない自由のような、私生活への侵入からの自由は、……プライバシー権には入らないことになるであろう。**また、この説によれば、先に触れた**避妊、中絶、親子関係など、主として1960年代以降、判例・学説上プライバシー権の中心的な問題として論じられてきた問題も、「情報」の範囲に取り込まれる若干のものを除いて、別のカテゴリーで捉えられることになるろう。**情報プライバシー権と区別して説かれる**人格的自律権（自己決定権）がそれである。**

もっとも、アメリカでは、先に述べたように、**両者はともに広義のプライバシー権に包摂されるものと解されていることに、注意しなければならない。**一定の危険な医薬品（例、阿片派生物と中枢神経興奮剤）を調剤してもらう患者の氏名・住所がコンピュータに集中管理することを定めた州法の合憲性を認めた1977年ワーレン判決（Whalen v. Roe, 429 U.S. 589）は、従来のプライバシー判例は「**事実上、少なくとも二つの異なる利益を含むもので**

あった。一つは個人的な事柄の開示を回避する個人的利益であり、他の一つは独立してある種の重要な決定を行う利益である」と述べ、右州法はどちらの利益に対しても違憲とまで言える重大な驚異を与えるものではない、と説いている。」(芦部信喜『憲法学 人権総論』368-371頁)注：太字部分は事務局において編集

### 3 日本におけるアメリカ判例理論の導入

「わが国におけるプライバシー権の展開も、私法上のプライバシー権の承認から憲法上のその承認へと進み、また、個人的・消極的権利としての性格の強い「ひとりで放っておいてもらう権利」というプライバシー概念から、より積極的な「自己に関する情報をコントロールする権利」というプライバシー概念をも認める方向に変化してきている。

……初めて私法上プライバシーの権利性を認めたのは、「宴のあと」事件判決(東京地判昭和39・9・28下民集15巻9号2317頁)である。この事件は、東京都知事選に敗れた元外務大臣が三島由紀夫の小説「宴のあと」は当人をモデルとしそのプライバシーを侵害するとして、謝罪広告と損害賠償を求めて提訴した訴訟であるが、判決は、**憲法の基本原理である「個人の尊厳という思想」を確かなものとするためには、「私事をみだりに公開されないという保障」を「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**」だとし、「それはいわゆる人格権に包摂されるものであるけれども、**なお一つの権利と呼ぶことを妨げるものではない**」と解し、このような権利の侵害が成立するためには、公開された内容が、私生活上の事実または事実らしく受けとられるおそれのある事柄で、一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合、公開を欲しないであろうと認められるものであり、一般の人々に未だ知られていない事柄であることを要すると判示し、本件小説はこれに該当するとした。

この判決でとくに注目されるのは、人格権の一つとして「私事をみだりに公開されない権利」が認められたこと、その権利の究極の根拠は「個人の尊厳という思想」(憲法13条)にあること、が示されたことである。これと同趣旨の立場は、「**エロス+虐殺**」事件高裁決定(東京高決昭和45・4・13高民集23巻2号172頁)でも採られた。すなわち、衆議院議員をやめたばかりの高名な元婦人解放運動家が、自己の過去の事件を素材とした映画の上映は名誉・プライバシーを侵害するとして上映の差止を求めた事件で、裁判所は、名誉・プライバシーという人格的利益と映画の上映との関係を「個人の損害及び幸福追求の権利の保護と表現の自由の保障との関係」として捉えている。

**名誉とプライバシー** 両者とも人格権の一種であるが、名誉は人の価値に対する社会の評価をいうのに対し、プライバシーは社会的評価にかかわりない私的領域をいう。」(芦部信喜『憲法学 人権総論』373-374頁) 太字部分は事務局において編集

**「宴のあと」事件(東京地判昭和39年9月28日下民集15巻9号2317頁)**

**【事件】**Xは外務大臣の経験もある著名な政治家であったが、昭和34年の東京都知事選に出馬し、落選した。小説家三島由紀夫は、Xと、著名な料亭の女将で夫の選挙に努力した妻とをモデルにした小説を執筆し、後に単行本として出版した。Xはプライバシー侵害という、当時の日本では未だ判例上未知の理論を根拠に謝罪広告と損害賠償を求めた。(賠償のみ認容、後に和解)

**【判旨】**「近代法の根本理念の一つであり、また日本国憲法によって立つところでもある個人の尊厳という思想は、相互の人格が尊重され、不当な干渉から自我が保護されることによってはじめて確実なものとなるのであって、そのためには、正当な理由がなく他人の私事を公開することが許されてはならないことは言うまでもないところである。このことの片鱗はすでに成文法上にも明示されているところであって……ここに挙げたような成文法規の存在と前述したように私事をみだりに公開されないという保障が、今日のマスメディア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。」「右に判断したように、いわゆるプライバシー権は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して理解されるから、その侵害に対しては侵害行為の差し止めや精神的苦痛に因る損害賠償請求権が認められるべきものであり、民法709条はこのような侵害行為もなお不法行為として評価されるべきことを規定しているものと解釈するのが相当である。」「プライバシーの侵害に対し法的な救済が与えられるためには、公開された内容が(イ)私生活上の事実または私生活上の事実らしく受け取られるおそれのあることがらであること、(ロ)一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められることがらであること、換言すれば一般人の感覚を基準として公開されることによって心理的な負担、不安を覚えるであろうと認められることがらであること、(ハ)一般の人々に未だ知られていないことがらであることを必要とし、このような公開によって当該私人が実際に不快、不安の念を覚えたことを必要とするが、公開されたところが当該私人の名誉、信用というような他の法益を侵害するものであることを要しないのは言うまでもない。」「元来、言論、表現等の自由の保障とプライバシーの保障とは一般的にはいずれが優先するという性質のものではなく、言論、表現等は他の法益すなわち名誉、信用などを侵害しないかぎりでの自由が保障されているものである。このことはプライバシーとの関係でも同様であるが、ただ公共の秩序、利害に直接関係のある事柄の場合とか社会的に著名な存在である場合

には、ことがらの公的性格から一定の合理的な限界内で私生活の側面でも報道、論評等が許されるにとどまり、たとえ報道の対象が公人、公職の候補者であっても、無差別、無制限に私生活を公開することが許されるわけではない。このことは文芸という形での表現等の場合でも同様であり、文芸の前にはプライバシーの保障は存在し得ないかのような、また存在し得るとしても言論、表現等の自由の保障が優先さるべきであるという被告等の見解はプライバシーの保障が個人の尊厳性の認識を介して、民主主義社会の根幹を培うものであることを軽視している点でとうてい賛成できないものである。」

#### 「エロス+虐殺」事件（東京高判昭和45年4月13日高民集23巻2号172頁）

【事件】政治家神近市子は、映画「エロス+虐殺」が、彼女と大正期の社会運動家大杉栄らの人間関係や傷害事件を素材にし、その上映によって名誉・プライバシーが侵害されるとし、上映禁止の仮処分を求めたが退けられ、抗告。（抗告棄却・確定）

【決定要旨】「現行法は人格的利益の侵害に対する救済として、損害賠償ないし現状回復を認めることを原則とするけれども、人格的利益を侵害された被害者は、また、加害者に対して、現に行われている侵害行為の排除を求め、或は将来生ずべき侵害の予防を求める請求権をも有するものというべきである。しかし、人格的利益の侵害が、小説、演劇、映画等によってなされたとされる場合には、個人の尊厳および幸福追求の権利の保護と表現の自由（特に言論の自由）の保障との関係に鑑み、いかなる場合に右請求権を認むべきかについて慎重な考慮を要するところである。そうして、一般的には右請求権の存否は、具体的事案について、被害者が排除ないし予防の措置がなされないままに放置されることによって蒙る不利益の態様、程度と、侵害者が右の措置によってその活動の自由を制約されることによって受ける不利益のそれとを比較衡量して決すべきである。」「本件映画の中心的素材とされている……事実は現在においても世上公知のものであるとあって差し支えない。しかも、……徒らに原告の公開を欲しない私事を暴露し、かつ、事実を歪曲誇張することによって、大衆の単なる好奇心に媚びようといったような低劣不当な意図のもとに本件映画を監督制作したとは認められないばかりでなく、本件映画自体も右の如きていのものであるということもできない。

「このように私法上の権利として認められた、人格権の一つとしてのプライバシーの権利が、憲法上の権利として初めて判例上肯定されたのは、先に触れた**京都府学連事件最高裁判決（昭和44・12・24大法廷）**である。判決は国家権力に対して保護さるべき「私生活上の自由」の一つとして、「承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由」が、肖像権と称するかどうかはともかく、憲法13条を根拠に認められる旨説いた。その後**自動速度監視装置による容ぼうの写真撮影事件（最判昭和61・2・14刑集40巻1号48頁）**で同趣旨の判決が下された。判文には44年判決と同じく、「**プライバシーの権利**」という表現は用いられていないが、それと同じ内容の法的利益が

**13条に基づいて承認されている。**また、弁護士からの前科照会に対する回答とプライバシーの関係が問題となった事件でも、「前科及び犯罪経歴〔前科等〕は人の名誉、信用に直接かかわる事項」であり、市区町村長が「漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたる」とされた（最判昭和56・4・14民集35巻3号620頁）。こうして、**憲法上のプライバシー権はほぼ判例上確立した観がある**といつてよい。

もっとも、判例の言うプライバシー権は、容ぼう（肖像）、氏名ないし指紋など自己情報コントロール権説の言う「情報」に属する問題を扱う場合でも、基本的には、私生活への侵入・私事の公開からの自由という伝統的なプライバシー観念を前提としているように見える。たとえば、外国人登録法に基づく指紋押なつの義務づけの合憲性が争われた事件で、下級審判決は（最高裁判決は存在しない）「人は、個人の尊重の理念に基づく個人の私生活上の自由の一つとして、その承諾なしにみだりに指紋押なつを強制されない自由を有」し、「これをプライバシーの権利と称するかどうかは別として、**国家権力が、正当な理由もないのに、指紋の押なつを強制することは、憲法13条の趣旨に反し、許されない**」と述べ（もっとも、現行法の定める押捺強制は、「正当な行政目的を達成するために必要かつ合理的である」とする）指紋押捺強制がプライバシー権の侵害になりうる旨を認めているが（東京高判昭和61・8・25判時1208号66頁、他の下級審判決も同旨）、**この判旨のトーンは、先に引いた京都府学連事件最高裁判決と全く同じである。**

たしかに、右東京高裁判決は、「指紋は万人不同、終生不変の身体的特徴であって個人を識別するうえで最も確実な手段となりうるものであるから、**その情報は本来各個人の自由な管理にゆだねられるべき**ものである」（傍点芦部）とし、プライバシー権を「自己に関する情報に対するコントロールの権利」とみる新しい立場を考慮に入れているとみることにもできる点では、注目に値する。しかし、その基調は、以前の指紋押捺拒否事件判決（例、横浜地判昭和59・6・1判時1125号97頁、東京地判昭和59・8・29判時1125号101頁）と異なるものではなく、伝統的な「私生活の自由」としてのプライバシー権説に拠っており、新しい自己情報コントロール説をとった判決と言えるか否かは疑問である。

また、私法上のプライバシー権の問題として注目された**ノンフィクション『逆転』事件**（ある刑事事件の被告の実名を使用したノンフィクション作品の著者に対して、本人が、前科のある事実の公表はプライバシー侵害だとして慰謝料を請求した訴訟）の一審判決も、「**他人がみだりに個人の私的事柄についての情報を取得することを許さず、また、他人が自己の知っている個人**

の私的事柄をみだりに第三者へ公表したり、利用することを許さず、もって人格的自律ないし私生活上の平穩を維持するという利益」(傍点芦部)をプライバシーの権利だとし、自己情報コントロール権説に傾いていることは確かに認められるけれども(東京地判昭和 62・11・20 判時 1258 号 22 頁)内容的には「宴のあと」事件判決に大きく依拠しており、学説の言う情報プライバシー権の立場をとった判決とまで言うことは、むずかしい。ただ、控訴審判決(東京高判平成元・9・5 高民集 42 卷 3 号 325 頁)は、前科を「人格の尊厳の基本にかかわる情報」と捉え、「前科に関する情報は、原則として、未公開の情報と同様に、かつ、正当な社会的関心の対象外のものと取り扱われるべきであり」、実名をもってそれを公表することは、「特段の事由がない限りプライバシーの不当な侵害として許されない」とし、自己情報コントロール権説に大きな配慮を払ったと評することができるものがある。

(3) なお、従来判例のように、人格権(プライバシー権)を根拠としてその侵害に対する差止請求権を認めるにとどまらず、さらに個人情報に対する訂正・抹消請求権をも認めた判決もある。いわゆる「在日台湾元軍属身元調査」事件の第一審判決(東京地判昭和 59・10・30 判時 1137 号 29 頁)がそれで、判決は、戦犯として処罰されることを恐れ離隊した者が、身元調査表に記載された「逃亡」の文字の抹消・訂正を求めて出訴した事案につき、請求は排斥したものの、「個人情報が当該個人の前科前歴、病歴、信用状態等の極めて重大なる事項に関するものであり、かつ、右情報が明らかに事実と反するものと認められ、しかもこれを放置することによりそれが第三者に提供されることなどを通じて当該個人が社会生活上不利益ないし損害を被る高度の蓋然性が認められる場合には、自己に関する重大な事項についての誤った情報を他人が保有することから生じうべき不利益ないし損害を予め回避するため、当該個人から右個人情報保有者に対して、人格権に基づき右個人情報中の事実と反する部分の抹消ないし訂正を請求しうる」と述べている。

この判決には、真正面からプライバシーないしプライバシーの権利に言及した箇所はないが、実質的に自己情報コントロール権説と同旨の考え方を前提としている点で、注目される。

(4) このように、プライバシーの概念は、判例上いまだ必ずしも明確ではないが、判例を通観すると、「ひとりで放っておいてもらう権利」とか「私生活の自由」とかいう漠然とした定義から、順次、情報化社会により即応することのできる、かつ、より積極的な意味をもつことのできる「自己情報コントロール権」に近い内容の定義づけを試みるものに、変わりつつあることを知ることができよう。」(芦部信喜『憲法学 人権総論』374-378 頁)  
太字部分は事務局において編集

# プライバシーの権利に係る主な学説

## 1 芦部信喜『憲法 第三版』117 頁

「……私法上の権利として認められた、人格権の一つとしてのプライバシーの権利は、……広く、個人の人格的生存にかかわる重要な私的事項（たとえば容ぼう、前科などの自己に関する情報）は各自が自律的に決定できる自由、とすることができよう。

しかし、このような、個人の私的領域に他者を無断で立ち入らせないと  
言う自由権的、したがって消極的なものと理解されてきた**プライバシーの  
権利**は、情報化社会の進展にともない、「**自己に関する情報をコントロール  
する権利**」（**情報プライバシー権**）と捉えられて、自由権的側面のみならず、  
**プライバシーの保護を公権力に対して積極的に請求していくという側面が  
重視されるようになってきている**。これは、個人に関する情報（個人情報）  
が行政機関によって集中的に管理されているという現代社会においては、  
個人が自己に関する情報を自らコントロールし、自己の情報についての閲  
読・訂正ないし抹消請求を求めることが必要であると考えられるように  
なったことに基づく。」 太字部分は事務局において編集

## 2 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』453-454 頁

「この権利は、当初不法行為法上の観念として登場し、そこでは「不可  
侵の人格」の保護にかかわる、「**ひとりで居させてもらいたいという権利**」  
として**把握された**。が、全体主義の経験を一般的背景として、この権利は、  
人間の实存と創造性にかかわるものとして公法の領域でも妥当すべきもの  
と解されるに至った。それだけに、この権利は広狭様々な意味で用いられ、  
**最も広くは「幸福追求権」そのものといってよい程の射程をもっているが、  
本書では「幸福追求権」の一部として比較的狭く捉えることにする**。

プライバシ-の権利は、個人が道徳的自律の存在として、自ら善であ  
ると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にか  
かわる情報を開示する範囲を選択できる権利として理解すべきものと思わ  
れる。かかる意味でのプライバシ-の権利は、人間にとって最も基本的  
な、愛、友情および信頼の関係にとって不可欠の環境の充足という意味で、  
まさしく「幸福追求権」の一部を構成するにふさわしいものといえる。

このような理解は、「**情報プライバシ-権**」説と呼ばれることもあるが、  
学説およびアメリカの判例の中には、個人的事柄を自ら決定することがで

きるという「人格的自律のプライバシー権」と称すべきものや、「ひとりで居させてもらいたい権利」に最も近いといえる「静穏のプライバシー権」と称すべきものをも、プライバシーの権利に含めて観念するものがある。が、権利はその内実が明確で同質的であることを本来の性質とするものと解され、また、後二者の多くは次に述べる人格的自律権（自己決定権）の問題として捉えることができるから、**プライバシーの権利は「情報プライバシー権」の意味に限定するのが妥当と解される。**」 太字部分は事務局において編集

### 3 松井茂記『日本国憲法』496-499 頁

「**a プライヴァシーの権利** ……最高裁判所は、まだプライバシーという言葉正面から承認するには至っていない。……最高裁判所も、実質的にはプライバシーの権利を私法上の権利として、そして憲法上の基本的人権として認めているものと考えられる。

国民が政治共同体の一員として生活していくためには、他者によって知られない私的な生活の保障が不可欠である。政府が国民の私的な情報を無制限に収集・取得し、保有・利用し、開示・提供できるような社会では、国民が自由に政治参加することは不可能である。実際、憲法は、既に21条2項の通信の秘密の保障により、個人の私的な会話を政府が探知することを禁止し、このようなプライバシーの権利の一側面を保護している。また、35条は、住居、書類などの搜索・押収に令状主義を定めているが、これも住居や書類など個人の私的な情報についてみだりに収集・取得されないことを保障したもので、プライバシーの権利を保護したものとみることができる。従って、**プライバシーの権利は政治参加のプロセスに不可欠な権利であり、同時に憲法上の明記された既存の基本的人権とも条分上密接に結びついているので、これを13条の幸福追求権として認めることができる。**……これに対しアメリカでは、プライバシーの権利は、これ以外に個人が一定の私的事項を政府に干渉されずに決定する権利を含むと捉えられている。いわゆる**自律権**であり、これは日本で**自己決定権**と呼ばれているものにあたる。日本でもプライバシーの権利をこのような自己決定権を含むものとして定義する立場もあるが、**両者はかなり異質であるうえに、ここで述べるプライバシーの権利は基本的人権として認められるが、自己決定権としてのプライバシーの権利を一つの基本的人権として認めることは困難である。従って、プライバシーの権利はあくまで私的な情報に関わるものと捉えるのが適切であろう。**……

**b プライヴァシーの権利の内容** このようにして保護されるべきプライバシーの権利は、自己情報コントロール権と定義することができる。本来プライバシーとして保護されるべきものは、個人に関わる情報のうち他人に知られたくないと思うのが相当であるような情報である。なかでも、**思想、信条、宗教、表現活動、学問など政治参加のプロセスに不可欠な憲法上の基本的人権に関わる個人情報**は、**最もセンシティブな個人情報として、特に強く保護されなければならない**。そして、このようなプライバシー権は、政府による個人情報の収集・取得、保有・利用、開示・提供のすべてについて問題となる。

**) 個人情報の収集・取得** まず個人情報の収集・取得に関しては、個人に関わる情報の収集・取得は、原則として本人の同意に基づき本人自身から収集・取得することが求められる。ただ、例外的に、やむにやまれない目的のため個人情報の収集・取得が必要不可欠な場合には、本人の同意なく、あるいは本人以外の人から個人情報を収集・取得することも許される。

最高裁判所も、みだりに個人の容ぼうなどを写真撮影することは許されないとし、プライバシー情報の同意なき収集は原則として許されないことを認めている。しかし最高裁判所は、公共の福祉による制約を認め、「現に犯罪が行われもしくは行われたのち間がないと認められる場合であって、しかも証拠保全の必要性及び緊急性があり、かつその撮影が一般的に許容される限度をこえない相当な方法をもって行われるとき」には、本人の同意がなく、また裁判官の令状がなくとも警察官による個人の容ぼう等の撮影が許されると判断した。……従って、このような正当な理由がない限り、プライバシーの収集は許されないものといえよう。

また、外国人に対する指紋の押捺の強制も、プライバシー情報の収集の事例とみることができる。最高裁判所は、みだりに指紋の押捺を強制されない権利を認めつつ、本人として確認する必要性を認め、指紋がそのための合理的な方法であることから、指紋の押捺の強制を13条に反しないと判断している。……

それ以外に問題となりうる事例は、電子盗聴である（電話盗聴は21条2項の通信の秘密の問題とすることができる）。……

**) 個人情報の保有・利用** 次に政府による個人情報の保有・利用についても、行政機関は、個人情報を収集の目的の範囲内でのみ保有・利用することができ、目的を達成した場合には個人情報を削除・破棄しなければならない。たとえ政府の機関相互間であっても、ある行政機関の収集した個人情報を他の行政機関が本人の同意なく勝手に利用することは許されな

い。

）**個人情報の開示・提供** さらに政府による個人情報の開示・提供についても、本人の同意なく勝手に個人情報を第三者に開示・提供することは許されない。この関連では、……最高裁判所も、京都市前科照会事件で、個人情報をみだりに開示することは違法であることを認めている。

）**個人情報の開示請求権・訂正請求権** このようにプライバシーの権利は、政府による個人情報の収集・取得、保有・利用、開示・提供のそれぞれの側面で、情報主体がコントロール権を保障されるべきことを求めるが、しばしばこの権利を行使するためには、政府が自己についての情報をどのように保有しているのかを確認することが必要となる。また、政府の保有している個人情報が不正確であった場合、それを訂正することが認められる必要がある。そこで、プライバシーの権利には、自己情報開示請求権ならびに訂正請求権が含まれるものと考えられている。……」 太字部分は事務局において編集

# プライバシーに係る権利の保護

## 1 主な学説

### 1.1 芦部信喜『憲法学 人権総論』378-383 頁

「……しかし、自己に関する情報をコントロールする権利と言っても、それだけでは内容は明らかではない。……

……自己に関する情報をコントロールする権利と言う場合、「自己情報」とは何か、「コントロール」とは何を意味するか、がまず問題となる。この意味を限定しないまま用いると、**菜食主義者だとかアレルギー性鼻炎でなやんでいるとかいう情報が、本人の同意なしに伝播されると、プライバシー権が侵害された（少なくとも傷つけられた）という問題も起こるのである。**

(イ)自己情報 この意味について、佐藤幸治は、「**個人の道徳的自律と存在に直接かかわる情報**」すなわち、「**人の精神過程とか内部的な身体状況等にかかわる高度にコンフィデンシャルな性質の情報**」だとし、それを**プライバシー固有情報と呼ぶ**。そして、「今日の立憲主義諸国では、政治的・宗教的信条にかかわる情報、心身に関する基本情報、犯罪歴にかかわる情報等がその種の情報とみられる傾向がある」と言う。プライバシーの権利は、人が「道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲やその性質を選択できる権利」であるから、「その人の意思に反して接触を強要し、その人の道徳的自律と存在にかかわる情報を取得または利用することがプライバシーの権利の侵害になるのである。」

もっとも、佐藤によれば、**センシティブ性が低く個人の道徳的自律と存在に直接かかわらない外的事項に関する情報**（たとえば、税や健康に関する情報）は、行政機関等が正当な目的のために正当な方法で収集・保有してもプライバシーの権利侵害の問題は生じないが、そういう情報であっても、悪用されまたは集積されて効率的利用の対象とされると、「個人の生活様式を裸にし、道徳的自律の存在としての個人を脅かす契機をはらむ」ことになるので、プライバシーの権利の内容としての保護の対象とされなければならない。**このような情報はプライバシー固有情報と区別され、プライバシー外延情報と呼ばれる。**

右の見解は、自己情報の意味を限定することによって、プライバシー権の概念と内容をできるかぎり明確化するとともに、**高度にセンシティブな**

個人的かつ私的な情報（固有情報）とセンシティブ性の低い情報（外延情報）とを区別し、保障の程度に相違があることを示唆しようとする試みとして、きわめて注目に値する。固有情報と外延情報の区別は、プライバシー情報を限定する趣旨なのか、プライバシー情報の中で保護の度合に区別をつけようとするものなのか、明確を欠くとの批判もあるが、私はむしろ後者の趣旨と解し、そういう、個人情報にも保護の程度に強弱があるとする考え方は、基本的に正当だと考える。しかし若干の疑問もある。

第一は、「道徳的自律と存在に直接かかわる」という「固有情報」の範囲が明確を欠くのではないか、ということである。とくに「内部的な身体状況等にかかわる情報」の意味は、捉えにくい。たとえば、（ ）「心身に関する基本情報」と同義だとすれば、肖像や指紋も含まれそうに見えるが、「内部的な」という限定があるのは、それを除外する意味なのか、（ ）病歴情報は犯罪歴とともに固有情報に含まれると思われるが、そうだとすれば、外延情報の例としてあげられている健康情報はそれとどう異なるのか、それほど質的な区別があるのか、（ ）また、「高度にコンフェデンシャルな」という限定は、固有情報の範囲をしぼる趣旨なのか、などの問題がそれである。要するに、固有情報を限定する趣旨は理解にかたくないが、その範囲がしぼられている割にそれほど明確でないとしたら、行政機関に集積されプライバシー権として保護の対象となった場合の外延情報との相違が、かなり相対的なものになってしまうのではないか、という点は、違憲審査の基準とも関連して、検討を要すると思われる。

第二は、情報を固有情報と外延情報に大別して捉えることが可能であり有用であるとしても、それがそれぞれの情報の侵害につき争いが生じた場合の違憲審査に、どのような相違をもたらすのか、必ずしも明らかでないように思われることである。佐藤は、（ a ）センシティブな情報（固有情報）は収集されないこと、（ b ）やむにやまれぬ政府利益によって収集される場合において、その情報は同じようにやむにやまれぬ政府利益によって正当化される範囲を越えて利用または提供されないこと、（ c ）「外延情報」であっても、道徳的自律の存在としての個人の生活様式を危うくするような形で収集・利用または提供されないこと、が確保されなければならない、と言う。また、外延情報がプライバシーの権利として保障される範囲・程度は、「状況ないし文脈によって左右される」もので、その「収集・利用または提供の仕方に応じて多分に立法によって解決されて行かなければならないことになろう」とも言う。……

（ロ） コントロール コントロールとは、自己に関する情報を「いつ、どのように、どの程度まで、他者に伝達するかを自ら決定する」ことを言

う。したがって、個人情報の収集、管理・利用、開示・提供のすべてにつき、本人の意思に反してはならないことが原則とされる。**情報プライバシー権が、自己情報に「アクセスし、点検し、不当不正確な情報の訂正ないし削除を要求し、利用関係を知りかつ統制することができる」権利、すなわち「閲覧請求権、訂正・削除要求権、利用・伝播統制権」を含む、と説かれるのは、そのためである。**

## (2) 法的性格

自己情報コントロール権としてのプライバシー権は、本来の自由権としての性格のほかに、積極的な請求権としての性格をも有する点に、大きな特色がある。ただし、自己情報の閲覧または訂正もしくは抹消の請求権、あるいは利用・伝播の抑制の請求権は、原則として、法令の裏づけがあってはじめて具体的権利となるものであるから、法令の根拠もなく憲法 13 条に基づいて当然に認められるわけではない。

しかし、在日台湾元軍属身元調査事件の下級裁判決の説くように、法令の裏づけがなくても権利の内容が明らかで、具体的だと考えることができる場合には、不真実で不当な情報の訂正ないし抹消の請求権を認めることも、許されるであろう。ただ、こういう場合は例外的であるから、国レベルのプライバシー保護法の制定が望まれる。その点で、1989 年施行の「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」が注目されるが、この法律は、思想・信条などの情報の原則的収集禁止の規定がないこと、利用・提供の制限について例外規定が多いことなどのほか、開示請求権にも例外規定が多く（もっとも、開示請求があっても、一定の個人情報の開示を拒否できる旨定めることは違憲ではない）訂正の申出を認めるだけで訂正請求権を認めていないことなど、諸国の法制と比べると個人情報の保護に欠けるところが大きい。」 太字部分は事務局において編集

## 1.2 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』（454-456 頁）

「プライバシーの権利が、上述のごときものであるとすれば、公権力がその人の意思に反して接触を強要し、その人の道徳的自律の存在にかかわる情報（仮にこれを「プライバシー固有情報」と呼ぶ）を取得し、あるいは利用ないし対外的に開示することが原則的に禁止される。この種の行為に対しては、憲法 21 条 2 項後段（通信の秘密の保障）・35 条（住居侵入・捜索・押収に対する保障）・38 条 1 項（供述不強要の保障）あるいは 19 条（思想・良心の自由）や 21 条（表現の自由）などによっても保護されて

いるところであるが、これらの条項が妥当しない場合に補充的に 13 条のプライバシーの権利（その意味で「一般的プライバシー権」）が妥当することになる。電話盗聴は通信の秘密の問題であるが、電話によらない電子装置による盗聴については 13 条の問題となる。……最高裁判所は、「国民の私生活上の自由」の一つとして、「何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態……を撮影されない自由」を有するとし、これを肖像権と称するかどうかは別として、「少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法 13 条の趣旨に反し、許されない」とするが、これも「情報プライバシー権」の問題として理解することができる。……

**公権力が、個人の道徳的自律の存在に直接かかわらない外的事項に関する個別的情報（仮にこれを「プライバシー外延情報」と呼ぶ）を、正当な政府目的のために、正当な方法を通じて取得・保有・利用しても、直ちにはプライバシーの権利の侵害とはいえない。**が、かかる外的情報も悪用されまたは集積されるとき、個人の道徳的自律の存在に影響を及ぼすものとして、プライバシーの権利の侵害の問題が生ずる。“データ・バンク社会”の問題は、まさにこれである。プライバシーの権利は、上述のように、自己に関する情報をコントロールする権利であるから、それは、その人についての情報の取得収集、保有および利用・伝播、の各段階について問題となる。したがって、この権利の十全な実現のためには、法律により、政府諸機関に対して、個人に関する情報の取得収集、保有および利用・伝播の各段階について規制を加えるとともに、政府機関がどのような個人情報システムを保有するかについて公表することを義務づけ、個人情報の主体に政府諸機関の保有する記録についての具体的アクセス権および訂正・削除要求権を付与する必要がある。昭和 63 年に制定された「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」……は、こうした要請に応えようとするものではあるが、その不十分さは否めない（電算機にインプットされた個人情報に限られていること、思想・信条などの情報の収集制限規定が存しないこと、個人情報ファイルの保有などに関する総務長官への事前通知・個人情報ファイル簿の作成および閲覧などにつき広汎な例外が認められていること、誤っている情報については訂正を申し出ることができるが法的な訂正請求権は認められていないこと、等々）。この点、地方公共団体の中には個人情報保護条例を制定し、個人情報保護法よりも徹底した個人情報保護に努めようとしている（電算機処理情報のみならず手作業処理情報も対象とし、個人の思想・信条など「プライバシー固有情報」に関する収集制限を定めたり、徹底した登録制度

を設け、開示請求権および訂正請求権を認めるなどしている)。

元来、日本の国・地方自治体の政府は、世界的にみても、最も徹底した個人の身分・生活関連情報の収集管理を行っている存在である。1970年に「各省庁統一個人コード連絡研究会議」が設置され、「各省庁統一個人コード」の導入がはかられたことがあるが、“国民総背番号制”であるとの反対が強く実現しなかった。しかし、その後も、公正で実効的な納税制度の確立や行政サービスの向上などを理由として、“納税者番号制”や“共通番号制”の導入の必要性が根強く主張され、その実現に向けての態勢が整えられてきている。それは、実質的にはまさに“国民総背番号制”の実現ではないのであろうか。既に最も徹底した個人の身分・生活関連情報の収集管理体制の上に、かかる番号制を導入することは、日本の社会に何をもたらすのであろうか。……。」 太字部分は事務局において編集

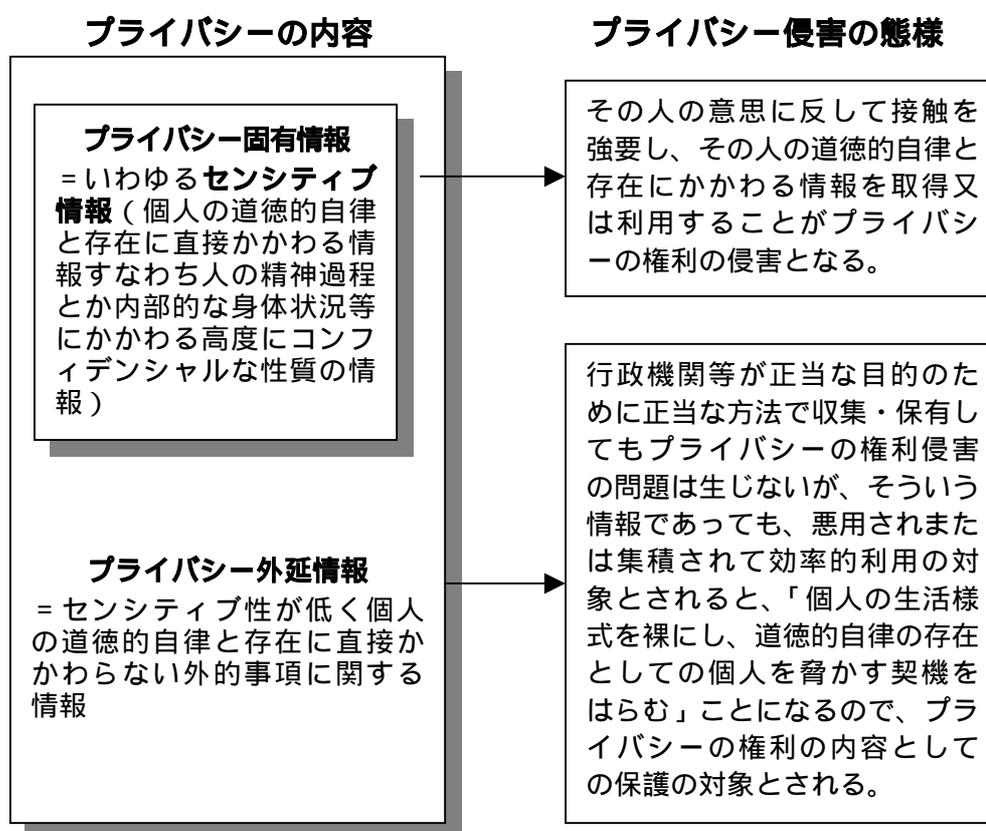
### **1.3 松井茂記『日本国憲法』500頁**

「...このようにプライバシーの権利を捉える場合、行政機関による個人情報収集・取得、保有・利用、開示・提供を制限し、個人からの開示・訂正請求権を具体的に保障するためには、プライバシー保護法の制定が求められる。

既に世界各国では、この種のプライバシー保護法ないしデータ保護法が制定されている。日本でも行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律が制定されており、この法律は個人情報保護法と呼ばれているが、対象が電算機処理情報に限定されていること、法律が適用されない情報が広く認められていること、個人情報の収集・取得に制限がないこと、訂正が権利として認められていないことなど、きわめて不十分なものである。……」

なお、政府は、平成13年3月に「個人情報の保護に関する法律案」を国会(第151回国会)に提出し、第154回国会において個人情報保護法案ほか個人情報保護関連5法案の審議が始まった。法案の内容、法案の国会提出までの過程、国会における審議経過、議論となった当該法律案の問題点などについては後記(77頁以下参照)。

## 〔佐藤幸治説（芦部も基本的に支持）によるプライバシー権保護の理解〕



## 2 表現の自由とプライバシーの権利との衝突

「プライバシーの権利は、他者の基本的人権（とくに表現の自由）との関係で一定の制約をうける。その調整は、原則として等価値的な利益衡量によるが、公務員ないし公的存在の公共性のある事柄については、公表価値あるものとして憲法上の表現の自由の保障対象になると解される。」（『憲法』佐藤幸治 456頁）

この点、プライバシー侵害が、不法行為となる要件として、前掲の「**妻のあと**」事件判決（東京地裁 S39.9.28）では、公開された内容が、**私生活上の事実または事実らしくうけとられるおそれのある事柄であること**、**一般人の感受性を基準にして、当該私人の立場に立った場合、公開を欲しないであろうと認められる事柄であること**、**一般の人々に未だ知られていない事柄であること**、を要するとした。また、この公開によって当該私人が実際に不快・不安を覚えたことも必要であるとしている。

### 〔参考〕

「言論によるプライバシー侵害が問題になるのは、主として私生活上の事実が本人の意に反して公表される場合であるが、プライバシーと表現の自由との調整は、名誉と表現の自由の場合と基本的に同様と考えられるのである。ただし、名誉毀損の場合と異なり、プライバシーの侵害については、真実性の証明によって免責されることはない。公表された内容が真実であればあるほど、被害者の損害が大きくなるからである。そこで、プライバシーを理由にして不法行為責任などを負わせることは許されないという見解が出されている。」(『憲法』野中俊彦他 348頁)

### 〔名誉毀損罪の「公共の利害」に関する特例〕

刑法 230 条の 2 第 1 項は、「( a ) 公共の利害に関する事実に係り、( b ) その目的が専ら公益を図ることにあったと認める場合には、( c ) 事実の真否を判断し、真実であることの証明があったとき」には、名誉毀損行為を処罰しないことを定めている。事実上の人権カタログの中で優越的地位にある「表現の自由」に対する萎縮的効果は、可及的に除去されるべきであるという要請がはたらいっている。

#### 刑法(明治 40 年法律 45 号)

##### (公共の利害に関する場合の特例)

- 第 230 条の 2** 前条第一項の行為が公共の利害に関する事実に係り、かつ、その目的が専ら公益を図ることにあったと認める場合には、事実の真否を判断し、真実であることの証明があったときは、これを罰しない。
- 2 前項の規定の適用については、公訴が提起されるに至っていない人の犯罪行為に関する事実は、公共の利害に関する事実とみなす。
- 3 前条第一項の行為が公務員又は公選による公務員の候補者に関する事実に係る場合には、事実の真否を判断し、真実であることの証明があったときは、これを罰しない。

なお、最近では、作家・柳美里の「自伝的小説」である『石に泳ぐ魚』の登場人物「朴里花」のモデルとされた柳の友人女性 X が、本件小説によって名誉・プライバシー・名誉感情が侵害されたことを理由に、柳と出版元の新潮社を相手に、損害賠償、出版差止めを求めた訴訟の最高裁判決が出ている(「石に泳ぐ魚」事件。最判平成 14 年 9 月 24 日)。

### 「石に泳ぐ魚」事件(最小判平成 14 年 9 月 24 日)

【事件】『新潮』1994 年 9 月号に掲載された『石に泳ぐ魚』は、X と柳の交友関係をテーマとしているが、X のモデルとされる「朴里花」の顔面の腫瘍についての記述等が X のプライバシー、名誉を侵害するとして、X は本件小説を単行本として出版しないよう、出版差止めを求めて仮処分を申請した。柳側が審尋期日に小説としての公表をしない旨を陳述したため、X が仮処分申請を取り下げ、損害賠償、謝罪広告、修正版についての出版差止めを求めて東京地裁に提訴。ところが、柳側が修正なしのまま単行本としての出版をしようとしたため、これの差止めについても、訴えを追加した。なお、この間の事情について、柳が『新潮』1995 年 12 月号に「表現のエチカ」として公表

し、仮名を用いつつもXが「朴里花」のモデルだとしたため、これについても、損害賠償の支払いを求めた。

**【判旨】**「……原審は、次のとおり判断し、上告人A及び新潮社らに対して100万円の慰謝料及びこれに対する遅延損害金の連帯支払を、これとは別に、上告人Aに対して30万円の慰謝料及びこれに対する遅延損害金の支払を命じ、また、上告人ら及び新潮社に対し、本件小説の出版等の差止めを命じるべきものとした。(1)本件小説中の「朴里花」と被上告人とは容易に同定可能であり、本件小説及び「表現のエチカ」の公表により、被上告人の名誉が毀損され、プライバシー及び名誉感情が侵害されたものと認められる。(2)被上告人は、本件小説及び「表現のエチカ」の公表により精神的苦痛を被ったものと認められる。「(3)人格的価値を侵害された者は、人格権に基づき、加害者に対し、現に行われている侵害行為を排除し、又は将来生ずべき侵害を予防するため、侵害行為の差止めを求めることができるものと解するのが相当である。……以上によれば、被上告人の上告人ら及び新潮社に対する本件小説の出版等の差止め請求は肯認されるべきである。……原審の確定した事実関係の下において、原審の上記各判断部分がいずれも憲法21条1項に違反するものでないことは、当裁判所の判例の趣旨に照らして明らかである。所論のその余の違憲の主張は、その実質は事実誤認又は単なる法令違反を主張するものにすぎない。論旨はいずれも採用することができない。」

# OECD 8 原則・EU 指令

## 1 OECD 8 原則

OECD では、1980 年に「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」(Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)(9 月 23 日)が採決された。

この理事会勧告は、一方で情報の自由な流れ (free flow of information) をいかにして確保するかに腐心し、他方でプライバシーを保護するためにはどうすべきかに配慮し、その調和を図ろうとしたものである。

その勧告付属文書「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」の中の 8 原則が世界的に有名になったが、それらは、次のようなものである。

### 収集制限の原則 (Collection Limitation Principle)

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

### データ内容の原則 (Data Quality Principle)

「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。」

### 目的明細化の原則 (Purpose Specification Principle)

「個人データの収集目的は、収集時より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。」

## 利用制限の原則 (Use Limitation Principle)

「個人データは、9条〔注・目的明確化の原則を定めている〕により明確化された目的以外の目的のために開示、利用その他の使用に供されるべきではないが、次の場合はこの限りではない。

- ( a ) データ主体の同意がある場合、又は、
- ( b ) 法律の規定による場合」

## 安全保護の原則 (Security Safeguards Principle)

「データは、その紛失若しくは不当なアクセス・破壊・使用・修正・開示の危険に対し、合理的な安全保障措置により保護されなければならない。」

## 公開の原則 (Openness Principle)

「個人データに係る開発、運用及び政策については、一般的な公開の政策が取られなければならない。個人データの存在、性質及びその主要な利用目的とともにデータ管理者の識別、通常の住所をは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。」

## 個人参加の原則 (Individual Participation Principle)

「個人は次の権利を有する。

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

(c) 上記(a)及び(b)の要求が拒否された場合には、その理由が与えられること及びそのような拒否に対して異議を申立てることができること。

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

## 責任の原則 (Accountability Principle)

「データ管理者は、上記の諸原則を実施するための措置に従う責任を有する。」

(堀部政男「住民基本台帳法の改正と個人情報保護」ジュリスト No.1168)

## 2 EU指令

### 2.1 「EU 指令」とは

「EEC 条約において、指令 (Directive) というのは、「達成すべき結果について、これを受領するすべての構成国を拘束するが、方式及び手段については構成国の機関の権限に任せる」(同条約第 189 条)ものである。(これに対し、最も拘束力の強い規則 (Regulation) は、「一般的な効力を有し、そのすべての要素について義務的であり、すべての構成国において直接適用することができる」というものである。) 換言すれば、指令は、規則のように直接適用するものではないが、構成国を拘束することに注意する必要がある。」(堀部政男『情報公開・プライバシーの比較法』 第 1 章「情報公開・プライバシーの比較法」10 頁)

### 2.2 「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指令」(EU 指令)の制定とその背景

「先進国では、...1970 年代から個人情報保護法が制定されるようになり、個人情報流通のボーダーレス化の急速な発展の中で、国際機関等において、1970 年代末には個人情報保護法の調和・統一の政策が打ち出されるようになった。換言すれば、国際的ハーモナイゼーションが求められるようになった。そのようなものとしてよく知られているのは、OECD のプライバ

シー・ガイドライン... (1980年9月23日採択) および 欧州評議会 (Council of Europe) の個人情報保護条約 (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) (1980年9月17日採択、1981年1月28日各国の署名のために付託、1995年10月10日発効) である。...

その後、ネットワーク化がますます進展し、個人情報が一瞬にして国境を越え、地球を駆けめぐる状況が顕著化してきているが、そのような中でとくに注目しなければならないのは、**欧州連合 (European Union, EU) の個人情報保護指令 (「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および理事会の指令」)** (1995年10月24日) である。...これは、EU 構成国を拘束するばかりでなく、日本をも含む他の諸国にも多大な影響を与えることは必至であり、現代的な個人情報保護の国際的水準を認識するために各方面で検討される必要がある。」(堀部政男編『情報公開・プライバシーの比較法』第1章「情報公開・プライバシーの比較法」89頁) 太字部分は事務局において編集

## 2.3 EU 指令の目的及びその構成

1990年7月の欧州共同体 (EC) 理事会提案 (Proposal for a Council Directive concerning the protection of individuals in relation to the processing of personal data) を受けて、1995年10月24日、欧州議会及び理事会は、「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指令, Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data」(以下「EU 指令」と記す) を制定した。その目的は、1条1項において「個人のデータの処理に関して、自然人の基本的な権利及び自由、とりわけプライバシーの権利を保護しなければならない」と規定されており、その上で、1条2項で、構成国に対し、「(プライバシーの権利等の保護を) 理由として、構成国間の個人データの自由な流通を制限し、禁止してはならない」と定めている。この EU 指令は、その 32 条で、3 年以内の個人情報保護関連法の制定・改正を求めているように、構成国を拘束するものである。

EU 指令の構成は以下のとおりである。

第1章 総則 (第1条～第4条)

第2章 個人データの処理の適法性に関する一般原則 (第5条～第21

- 条)
- 第 3 章 司法的救済、責任及び制裁 (第 22 条 ~ 第 24 条)
  - 第 4 章 第三国への個人データの移転 (第 25 条 ~ 第 26 条)
  - 第 5 章 行為基準 (第 27 条)
  - 第 6 章 監督機関及び個人データの処理に係る個人の保護に関する作業部会 (第 28 条 ~ 第 30 条)
  - 第 7 章 共同体の実施措置 (第 31 条)
  - 最終条項 (第 32 条 ~ 第 34 条)

## 2.4 EU 指令の特徴及びわが国の対応

EU 指令の特徴として以下の 3 つが挙げられる。

「構成国は、処理過程にある個人データ又は移転後処理することを目的とする個人データの第三国への移転は、この指令の他の規定に従って採択されたその国の規定の遵守を損なうことなく、当該第三国が十分なレベルの保護 (adequate level of protection) を確保している場合に限り行うことができるということを規定しなければならない」旨定めた (25 条 1 項)。「十分なレベルの保護」かどうかは、データの移転作業に関するあらゆる状況を勘案して判断するとされる (25 条 2 項)。ただし、データ主体が明確な同意を与えている場合は例外とされる (26 条)。

個人データ保護に関する国内法の実施細則に関して、業界団体等の自主的な行動基準・倫理綱領を重視する (27 条)。

各構成国に、国内法の実施状況を監視する機関を用意するように要請している (28 条)。

EU 指令でこうした第三国への個人データ移転の制限規定が定められたことは、日本における個人情報保護法制を国際的に適合させる動きを促した。政府では、まず民間部門の自主規制を促す措置として、旧通産省、旧郵政省がそれぞれ、平成 9 年 3 月「民間部門における電子計算機処理にかかる個人情報の保護に関するガイドライン」、平成 10 年 12 月「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン」を告示した。

また一方で、高度情報通信社会推進本部の「基本方針」の公表 (平成 10 年 11 月)、同本部の個人情報保護検討部会の「中間報告」の公表 (平成 11 年 11 月) といったかたちで、民間部門を対象としたプライバシー保護のための法整備への動きが進められることとなった。

(参考文献)

堀部政男編『情報公開・プライバシーの比較法』(日本評論社・1996)

新見育文『個人情報基本法制大綱 アメリカ・EU との対比』ジュリスト 1190

2000年12月1日号

衆議院調査局内閣調査室『個人情報の保護に関する法律案(内閣提出、第151回国会閣法第90号)に関する資料』第154回国会内閣委参考資料(平成14・4)

# 行政機関個人情報保護法の制定

## 1 制定経緯

「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律」は、行政機関が保有する個人情報のうち電子計算機により処理されているものの取扱いについて、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ものである。

昭和55年9月OECD(経済協力開発機構)が、「プライバシー保護と個人の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、加盟各国に、国内法に「OECD8原則」を考慮するよう求めたことを受けて、昭和56年、行政管理庁は、プライバシー保護研究会を開催し、昭和57年7月「個人データ処理に伴うプライバシー保護対策について新たな制度的な対応が必要」との報告をまとめた。

昭和58年3月、臨時行政調査会の最終答申が公表され、「法的措置を含め、個人データ保護に係る制度的方策」の必要性が提起され、これを受けて、総務庁は、昭和60年7月、「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」を開催し、昭和61年12月の意見整理において、「国の行政機関等の保有する電子計算機処理にかかる個人情報の取扱いに関し、基本的な手続・原則を定めた新たな立法が必要である」との提言がなされた。こうした検討を踏まえ、同月、「昭和62年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について(62行革大綱)」で「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」ことが閣議決定され、これに基づいて政府部内における検討・調整が行われた後、昭和63年4月、「行政機関の保有する電子計算機処理に

年月	記事
S55(1980)	OECD理事会勧告(8原則)
S56(1981).1	行政管理庁内に「プライバシー保護研究会」設置(S57.7報告書を公表)
S58(1983).3	<b>第2次臨時行政調査会最終答申</b>
S60(1985).7	総務庁内に「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」設置(S61.12意見整理を公表)
S61(1986).12	<b>62行革大綱</b>
S63(1988).4	「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律案」国会提出(同年12.9成立)
S63(1988).12	<b>「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律」公布</b>

係る個人情報の保護に関する法律案」が第 112 回国会に提出された。

同法案は、衆参両院の内閣委員会で審議されたのち昭和 63 年 12 月 9 日参議院本会議で可決・成立し、同月 16 日法律として公布された。

## 2 主な内容

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概要は次のとおりである<sup>1</sup>。

### 第 1 目的 (1 条)

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。

### 第 2 対象範囲 (2 条)

国の行政機関が保有する電子計算機処理に係る個人情報を対象とする。

地方公共団体、独立行政法人、特殊法人については、本法を直接適用せず、国の施策に留意しつつ、必要な措置を講ずる旨を規定 (26 条、27 条)

統計調査に係る情報の保護については、その特殊性を考慮し、別途、統計関係法令において所要の規定を整備 (3 条)

### 第 3 保護措置の骨格

#### 1 行政機関に対する規制

##### (1) 個人情報ファイルの保有制限 (4 条)

行政機関は、所掌事務を遂行するため必要な限度において、かつ、個人情報ファイルの保有目的をできる限り特定して、これを保有すること。

##### (2) 個人情報の安全及び正確性の確保 (5 条)

行政機関の長は、個人情報の漏えい、滅失、き損の防止その他の適切な管理のための必要な措置を講ずるとともに、その正確性を確保するよう努めること。

##### (3) 個人情報ファイルの保有の事前通知 (6 条)

行政機関の長は、個人情報ファイルを保有するときは、原則として、あらかじめ個人情報ファイルの名称、保有目的等一定の事項を総務大臣に通知すること。

<sup>1</sup> 総務省 HP 掲載の概要をもとに作成した。

[http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/a\\_05\\_f.htm](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/a_05_f.htm)

#### **(4) 個人情報ファイル簿の作成及び閲覧(7条)**

行政機関の長は、総務大臣に通知した個人情報ファイルについて、一定の事由がある場合を除き、それぞれ、その名称、保有目的等一定の事項を記載した帳簿を作成し、一般の閲覧に供すること。

#### **(5) 個人情報ファイルの公示(8条)**

総務大臣は、各行政機関の個人情報ファイル簿に掲載された個人情報ファイルについて、その名称、保有目的等一定の事項を少なくとも毎年1回官報で公示すること。

#### **(6) 個人情報の利用・提供制限(9条)**

行政機関は、原則として、個人情報ファイルの保有目的以外の目的のために個人情報を利用し、又は提供してはならないこと。

### **2 個人の権利等**

#### **(1) 開示請求権(13条)**

行政機関の長は、個人情報ファイル簿に掲載した個人情報ファイルについて、本人から個人情報の開示請求があったときは、一定の事由がある場合を除き、当該個人情報を開示しなければならないこと。

#### **(2) 訂正等の申出(17条)**

行政機関の長は、個人情報の開示を受けた者から個人情報の訂正等の申出があったときは、必要な調査を行い、その結果を通知すること。

### **3 法運用の統一性、法適合性の確保(21条、22条)**

法運用の統一性、法適合性を確保するため、総務大臣は、行政機関の長に対し、必要に応じて資料の提出及び説明の要求、意見の陳述を行うこと。

#### **(参考)**

**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に対する附帯決議**

**(第113回国会・s63.11.8衆議院内閣委員会)**

**(第113回国会・s63.12.8参議院内閣委員会)**

政府は、行政機関における情報化の進展にかんがみ、電子計算機処理に係る個人情報の保護の一層の充実を図るため、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一 総務庁は、高度情報化の進展に伴うOA機器の多様化、性能向上、急速な普及に対応して、適宜に電子計算機処理の範囲について見直しを行うこと。また、マニュアル処理に係る個人情報の保護についても別途検討すること。

－ 思想、信条、宗教、病気及び健康状態、犯罪の容疑、判決及び刑の執行、社会的差別の原因となる社会的身分に関する個人情報の収集・保有に当たっては、ファイル保有目的を厳密に特定するとともに、可能な限り法律その他の法令等によって収集根拠を明確にし、その利用・提供・安全確保に特段の配慮を加えることによって、個人の権利・利益を損なうことのないよう万全を期すこと。

－ 行政機関は、個人情報収集に際して、収集目的、収集の根拠、収集に応ずる義務の有無等をできるかぎり明らかにすること。

また、行政機関は、法律の定める事務の遂行に必要な限度で、かつ、収集することに相当の理由がある場合を除き、みだりに第三者から個人情報を収集することのないよう努めること。

－ 総務庁は、行政機関が個人情報ファイルを利用及び提供するに当たっては、そのファイルが使用に供される事務の目的を達成するため必要な限度において利用、提供し、処理情報の本人等の利益を不当に侵害する利用、提供が行われないよう、明確な基準を設定すること。

また、個人情報ファイルの保有機関は、目的外利用、提供先等については、その利用、提供状況の記録を保管するよう努めること。

－ 総務庁は、個人情報ファイルの保有等に関する事前通知の適用除外となるファイル、及び個人情報ファイル簿に掲載されない個人情報ファイルのファイル数、記録範囲、適用除外の根拠等を可能な限りの確に把握し、みだりにその範囲が拡大されることのないよう、必要な措置を講ずること。

－ 特殊法人については、保有する個人情報ファイル数、データ量が多いことにかんがみ、早急に必要な措置を講ずるよう指導すること。

－ 開示請求権が認められない教育、医療関係の個人情報に関して、情報の性質上その開示については特別の配慮の必要性を踏まえつつ、国民の意識の変化に対応した制度の在り方について、別途検討すること。

－ 個人情報の安全性確保、個人情報ファイルの保有等に関する事前通知、個人情報ファイル簿作成、処理情報の利用及び提供、処理情報の開示等に関して、政府部内の統一性・斉一性を維持し、規制等の実効性を確保するために、総務庁は可能な限り明確なガイドラインを作成すること。

また、個人情報の収集、保有、利用、提供により個人の権利利益を不当に損なうことのないよう、総務庁は保有機関による本法運用の実態を調査等によって十分把握し、所要の実効ある措置を講ずるよう努めること。

－ 情報化社会の進展に伴う各般の影響等を踏まえつつ個人情報保護の推進を図るため、学識経験者等により保護法施行に関する基本的な事項等を調査・審議する場を設けること。

－ 政府は、総合調整機能の充実を図り、本法の趣旨及び運用実態等の国民への周知のため、毎年度、報告書を作成し、個人情報保護に対する国民の意識向上と参加を促進して、本法の実効性の確保を期すること。

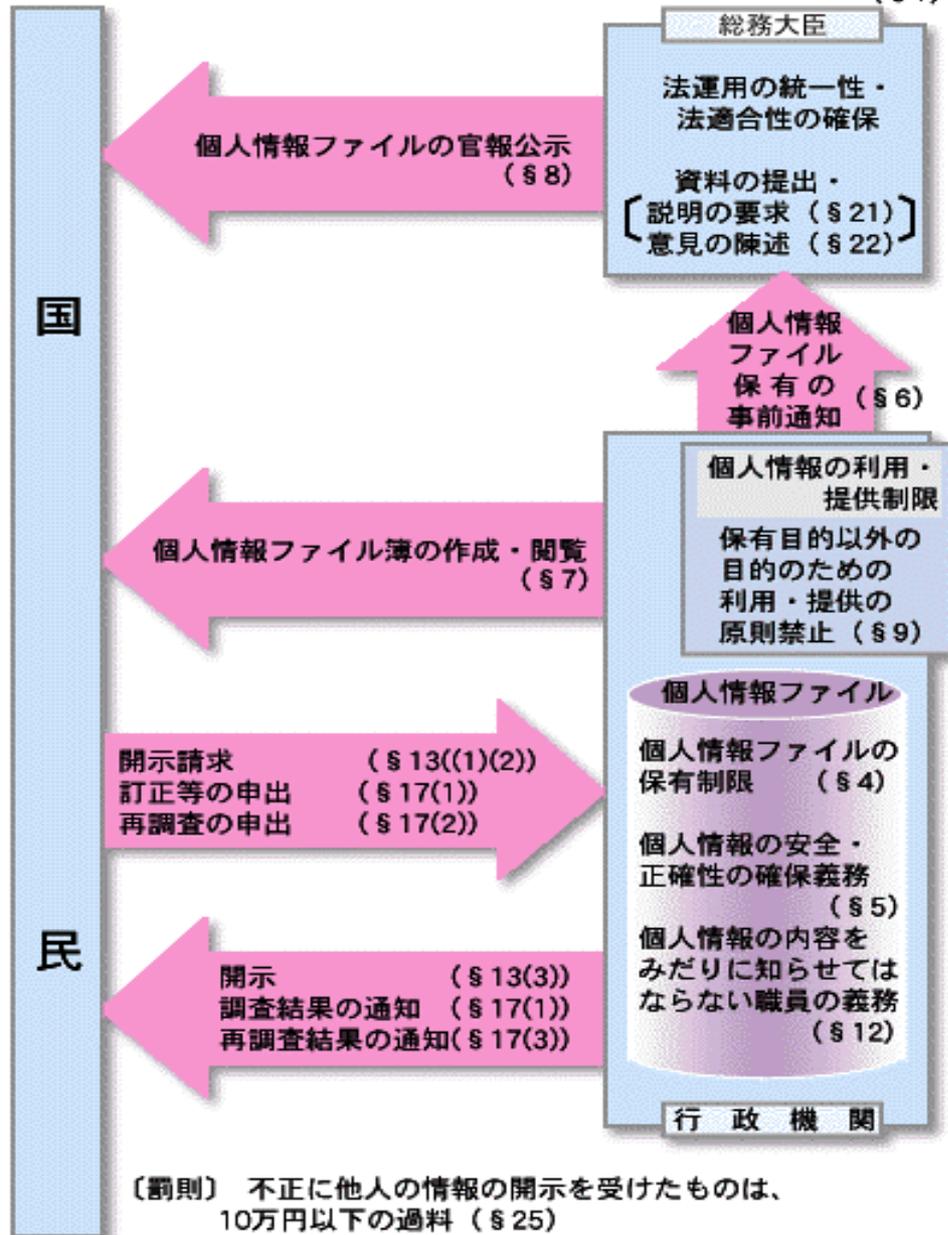
－ **個人情報保護対策は、国の行政機関等の公的部門のみならず、民間部門にも必要な共通課題となっている現状にかんがみ、政府は早急に検討を進めること。**

－ 我が国の高度情報化、国民の自己情報に関する意識、行政情報の保有・利用の在り方等、状況の急激な変化にかんがみ、5年以内に本法の必要な見直しを行うこと。

( 太字部分は、事務局において編集 )

## 行政機関個人情報保護法の仕組み（出所：総務省 HP）

〔目的〕 行政の適正・円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護  
（§ 1）



〔地方公共団体・特殊法人〕 国の施策に留意しつつ、必要な施策を実施するよう努力する義務 (§ 26、27)

## 3 主な問題点と国会における質疑

### 3.1 目的規定について

#### 目的規定全般について

(第113回国会・S63.11.08 衆・内閣委員会)

**広瀬秀吉委員(社会)** ...この法律の目的、これは第1条に書いてあるわけですが、...個人情報の保護に関する法律案、これがこの法案のタイトルでありますから、この第1条の構成を考えてみますと、「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、」ということが優先して「個人の権利利益を保護する」ということが二の次になるというような印象を与えかねないと思うのです。それで、行政管理局で大分前につくった原案の中には、これとむしろ逆の形で、個人の権利利益を保護するということが主にならなければならぬ、そういうような書き方が素案の段階で管理局で立案をされておる資料の中にあるのですけれども、そういうように書かれていると思うのです。

これはやはり、悪口を言う人はコンピューター管理法ではないかということすら言う。個人情報保護というのが何となく二の次にされている、優先すべきものは電子計算機処理に係る個人情報の管理法だというような、そしてまた行政の都合が優先をして個人情報保護は二の次だ、「目的とする。」と書いてありますけれども、そういう疑いすらあるということでもあります。ここで言っている個人の権利利益というものはプライバシー権と一般には称されておるのですけれども、...ここで言う個人情報の保護というのは具体的にどういう中身なのかということについて、どのようにお考えでしょうか。

**高鳥修国務大臣(総務庁長官)** この法案を提案いたしましたときに、マスコミ等でプライバシーの保護法案として極めて不十分であるという御批判を数多く受けたわけでありまして、それから弁護士会その他各方面、民間団体からもその点についてのいろいろな御意見が寄せられたところであります。

私どもここで特に御理解をいただきたいことは、いわゆるプライバシー全体の保護ということを目的にした法案ではございませんということについて御理解をいただきたいわけでありまして、そうした面については今後さらに法務省なり他の省庁なりで御検討いただかなければならない。私どもは、今とりあえず政府が持っております個人情報であって、なおかつまたコンピューターで処理されたものが非常に膨大なものになってきておる、しかもそれが他の機関との間で連結をされ利用されるという可能性も十分に出てきておる、特定の人々のデータを得たいと思えば検索も容易にできるというような、そういう状況になってきておりますので、したがって、このまま放置した場合にはやはり個人の権利利益、プライバシーが政府の持っておるデータの中で侵害されるおそれがあるので、この際きちっとしたはじめをつけるような法律をつくっておかなければならない、こう考えたわけでありまして。

したがって、ここで申しております個人の権利利益にはどのようなものが含まれるかという御指摘について申し上げますならば、個人の秘密が公開されないこと、あるいは誤ったまたは不完全な情報によって自己に関し誤った判断がなされないこと、あるいは自己の情報を知ること、これらのことが保障されるということがここでこの法案に盛り込まれた個人の権利利益であるというふうに申し上げることができると思います。

#### 「個人情報の保護」について明記することについて

### (第113回国会・S63.10.11 衆・内閣委員会)

**浦井洋委員(共産)** ...例えば「個人情報保護することにより、個人の尊厳を保持し、国民の基本的な権利を擁護することを目的とする。」というふうな格好に書けば、これは極めて明確になる。また、国内的にも国際的にもそういうような方向こそが私は今求められておるといふふうに思うわけで、この「目的」のところをひとつ大臣、勇断を奮って書き直していただきたいと思うのです。

**高鳥修国務大臣(総務庁長官)** ただいま浦井委員御提案のような書き方をいたしますと、この法律は中身まで全部書きかえなければならぬことになりまして、それでは到底国会に御提案できるような今まだ状況にないということになります。さりとて、個人情報の政府が保有しておるコンピューター処理されたものを今のような形で放置をしておいていいかといえ、そうではない。したがって、私どもとしては、今私どもが守備範囲でできる範囲内において精いっぱい努力をしてまとめたのがこの法律である、そう御理解をいただきたいと思っております。

## 3.2 対象範囲について

### 民間が保有する個人情報対象から除外された点について

#### (第113回国会・S63.10.11. 衆・内閣委員会)

**田口健二委員(社会)** ...次に、対象の問題でちょっとお尋ねをしてみたいと思うのです。

民間部門を対象としなかった理由ですね。...この本の中にもアメリカ社会におけるこういう民間における個人情報の処理の問題が随分いろいろな例が具体的に挙げられて、やがて日本もそういう時代が来るであろうというふうに予告をされているわけです。ということになれば、国民の関心というのは、確かに行政機関が持っている個人情報の保護の問題ももちろん大事ですけれども、民間部門におけるこういった規制というものを非常に望んでおるのではないかというふうに考えるわけですが、この民間部門という問題について総務庁の方としては今どういってお考えを持っておられるかお聞きをしたいと思います。

**高鳥修国務大臣(総務庁長官)** ...実は、いわゆる個人情報につきましては公的な部門と民間部門があることは当然のことです。民間部門についてはいろいろ問題があることは私どもも承知をしております。

...そういう問題につきましては、実は経済企画庁の国民生活局というところでもいろいろと勉強しております。それから個人の信用関係につきましては、大蔵省、通産省で信用情報をいろいろと指導をしております。そういうふうにしてほかの機関でいろいろと今勉強中ないしは取り扱いをいたしております。したがって政府としては、今後できるだけ速やかにそうした方面についての勉強を深めて、やはりこれは適当な規制をすべきであるというふうに考えますが、総務庁としては、民間部門ということになりますと私どもの手の届かない範囲でありますので、とりあえず政府がまずみずからの個人情報を保護することを進める、そのことによって民間部門に対しても大きな刺激になるといいたしめようか、前進への足がかりにしてもらいたい、そのぐらいの気持ちを持っておりまして、民間部門を決してやらないでいいというような考えを持っているわけではありませんが、当庁として及ぶ範囲をとりあえずやらせていただくというのが今回の立法の趣旨であります。

## 手作業処理に係る個人情報対象から除外された点について

### (第113回国会・S63.10.11.衆・内閣委員会)

**田口健二委員(社会)** 次に、...手作業処理を今回の規制というかその対象から除外した。確かに電算機を利用する場合の大量、高速とかいろいろの点では手作業というのは随分変わってくるというふうに思うのですが、これを外すということになると、ある意味では完全な個人情報を保護するというこの制度の上からいって、一つの大きな欠陥が出てくるんじゃないか、こういう気もするわけでありまして、手作業処理を対象外にした理由についてお伺いをしたいと思います。

**高鳥修国務大臣(総務庁長官)** 田口委員御指摘のように、電算機処理された情報というのはオンライン化されやすい、したがって所管外でもこれを容易に引き出すことができる、検索も容易である、いろいろそういう際立った特色があるわけでありまして。これに対しまして手書き、手作業でやっておりますものにつきましては、まず第一に、公務員の守秘義務というものもかぶさっておるわけでありまして、それぞれが自分で保有するそうした情報についてみだりに他に漏らしてはならないという一つの網がかぶさっておるわけでありまして。なおかつまた、容易に所管以外の人が見るといえることができる性格のものではないというようなことがございます。さらにまた、手作業のものまで全部含めると、それは膨大なものになってまいりまして、果たしてこの法律の実効性を保証できるかどうかという点についても疑問があります。

O E C Dの理事会勧告の中におきましても、必ずしも個人データの自動処理のみについて規定する、つまりそれ以外のものを除外するということがいけないということではないというふうなことも言っておりますので、私どもといたしましては、実務上手作業のものを入れなくても、個人情報を保護するという観点からするならば十分この法律の目的を達成することができるではないか、このように考えて入れなかったわけでありまして。

## 3.3 個人情報収集の制限について

### 情報収集の「適正な取得」について

#### (第113回国会・S63.11.8 衆・内閣委員会)

**柴田睦夫委員(共産)** ...違法、不当な情報の収集を禁止する規定は、個人情報に含まれるプライバシーを保護する、そういう面から必要であると思っておりますが、どうですか。

**百崎英政府委員(総務庁行政管理局長)** 違法、不当な手段によって収集された情報に基づいて、例えば個人に具体的な損害と申しますか権利利益の侵害があったという場合には、これは不当な場合でも既存の行政不服審査法ですかによって救われますし、場合によっては損害賠償の請求もできる、そういうようなことで救済の道は一応開かれているというふうに考えております。

**柴田(睦)委員** 違法、不適正なやり方で情報を収集して、それを保有する、それを救済する道というのはどういうことですか。大体、やられた方は知らないまま保有されているということになるわけですよ。

**百崎政府委員** ...具体的な権利利益の侵害がない場合には、今のところ特別に法律に規定がある場合を除いては救済の道はございません。

**柴田(睦)委員** ...法律違反であれば処罰されるけれども、法律違反でない不正な、不適正な情報収集をやった、それが保有されている、こういうことについての救済手

段があるのですか。

**百崎政府委員** ...現在の行政不服審査法は、法律に違反しなくても、不当な行政処分によって権利利益を侵害されたというような場合には、救済の道が開かれておりません。

**柴田（睦）委員** それは行政事件訴訟法によるわけであって、一般の人たちがプライバシー保護をと要求していることに対応するものでは決してないわけです。...これをこれからのいろいろなプライバシー関連の法律の第一歩にしようというお考えであるならば、なおさらこの収集制限の規定をちゃんと設けなければならない。...やはりプライバシー侵害の国民の要求にこたえるものでなければならない、こう思うのです。そういう点で聞いているわけでありませぬ。

**高鳥修国務大臣（総務庁長官）** 政府が保有いたします個人情報につきましては、その大前提として行政が公正、適法に行われておるといふことがあるわけございまして、先ほども申し上げましたが、そのことを法律にわざわざ書く必要はない、当然のことである。したがって、この法律におきましては、それぞれの行政機関が保有する個人情報についてはその法の趣旨、目的に沿った最小限度のものでなければならない、それを逸脱したものであってはならないという規定をもってすれば足りるといふふうに考えておるところでございます。

**柴田（睦）委員** だから私は、違法な手段による収集だとか、法律に違反しないけれども不適正な収集だとか、それから目的によっては縛りにならないというような事例を挙げて質問をして、収集制限の規定の必要を要求しているわけでありませぬ...

## センシティブ情報の収集制限規定が設けられていないことについて

（第113回国会・S63.10.13 衆・内閣委員会）

**谷津義男委員（自民）** この問題につきましては、日弁連などの意見では、センシティブな情報をめぐる問題の重要性をどうもこの法案では全く無視しているとか、あるいは収集制限に関する原則の具体化を完全に欠落させているなどというふうな意見が出ておりますけれども、いわゆるセンシティブと言われるデータについて、その収集の原則禁止を規定することにはどのような問題があるか、この点については、大事な問題でありますのでひとつ詳しく説明いただきたいと思ひます。

**高鳥修国務大臣（総務庁長官）** いわゆるセンシティブと言われるデータについてでございますが、その収集を原則禁止するということにつきましては、以下申し上げるような理由で適当でないと考えました。

それは、個人情報の取り扱いに伴う個人の権利利益の侵害のおそれや態様は一般に情報の種類や内容のみでは判断できず、利用の目的や電子計算機処理の仕方または提供先等が加味されて初めて明らかになるものと考えます。したがって、どのような情報が収集、保有すること自体、個人の権利利益を侵害するおそれになるかは、時代と場所または個人によっても異なり得るなど、相対的かつ主観的なものであり、法律でこれを網羅的に特定することは極めて困難であります。

また、行政機関の場合、公共の利益などの行政目的実現のため、いわゆるセンシティブ情報に含まれると考えられる個人情報を取り扱わざるを得ない場合も少なくございませぬ。仮に、そうしたものについての収集制限を規定するということになりませぬと、逆にこれらを広く適用除外として規定せざるを得なくなり、この法律自体に非常に大きな適用除外が生ずることになりませぬと、適当でないと判断した次第であります。

本法は、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の取り扱いに関するいわば一般法でございまして、電子計算機処理に係る個人情報一般を対象にその取り扱いの基本原則を定めるものでございませぬ。したがって、御指摘のような個人情報

について、その収集や記録を制限する必要があるとすれば、むしろこれらの個人情報を取り扱う個別の行政ごとに、その行政目的との関連において所要の措置を講ずることを検討することが適当である、このように考えた次第でございます。

先ほど政府委員からも御答弁申し上げましたように、この問題についてはOECDにおいてもいろいろと各国の意見が対立をいたしまして、結局は各国の裁量にゆだねられた次第であります。なお、西ドイツ、カナダにおいては、センシティブ情報の収集制限といったやり方はとられておらないところであります。

### 3.4 事前通知、公示、開示の適用除外について

#### (第113回国会・S63.10.13 衆・内閣委員会)

**谷津義男委員(自民)** ...次に、適用除外の問題につきましてお聞きいたしたいと思っております。

この事前通知あるいは公示、利用、提供、開示請求等の各段階でいろいろの適用除外が設けられておる。これが先日の委員会においても、余りにも適用除外が多過ぎるということでありまして、これではプライバシーの保護ではなくて、政府による情報管理法ではないかというふうな議論が随分出たわけでありまして。この点については、大変重要なことでもありますのではつきり聞いておかなければならないというふうに私は思うわけでありまして、それぞれの適用除外の考え方をはつきりとお答えいただきたい、これをお願いしたいと思うのです。

**百崎英政府委員(総務庁行政管理局長)** ポイントは今大臣から御答弁申し上げましたが、若干補足して御説明させていただきますと、まず事前通知の適用除外についてでございますが、この事前通知制度の趣旨は、何しろこの法律が新しい制度でございますので、各省がこの法律の運用に当たって統一性を欠くことがあっては困る、あるいは法の趣旨を誤解して本来ねらっている趣旨に沿わないような運営をしては困る、そういう意味で総務庁に事前通知をしていただきまして、総務庁がそういった点についての調整をする、こういう制度でございますので、基本的には、一つは秘匿性が非常に高く総務庁が事前通知を受けて調整を行う余地が極めて乏しい、そういうものは適用除外にいたしております。もう一つは、記録項目や利用のされ方から個人の権利利益の侵害のおそれが少なく、特に事前通知をして総務庁が調整をする必要性が少ないもの、そういうものにつきましては事前通知の適用除外にいたしております。

それから、公示の適用除外でございますが、この公示制度と申しますのは、自己情報の開示請求権を行使する前提になる制度でございますので、基本的にはできるだけ広く公示すべきだと思っておりますが、ファイルの中には、その概要を公示することによりましてそのファイルの保有目的の達成を著しく阻害する、そういうものもございますので、それらにつきまして適用除外にいたしたわけでございます。

それから、利用、提供の制限の例外でございますが、行政機関が持っております個人情報につきましては、行政サービスの向上あるいは国民負担の軽減を図る、こういう観点から行政機関相互間での情報の有効利用など、そういうことに資する必要もございまして、また本人の利益のために目的外に利用、提供することが要請される、こういうこともございまして、目的外の利用、提供を一切認めないというのは適当でない。そこで、個人の権利利益の保護と公共の利益との調整を図る、こういう観点から、一定の除外事項に該当する場合にだけ例外的に目的外にも利用、提供できる、そういうことにしたわけでございます。

最後に、開示請求の適用除外でございますが、自己情報の開示請求権、これは先ほど申し上げましたように自己の情報を知ることができる利益を法律上保障するという

こととございますので、これもできるだけ広く開示請求ができるように考えておりますが、ただそういった開示請求権も、その他の利益、例えば本人の利益あるいは公共もしくは第三者の利益に配慮しなければならない場合もございます、そういうことで、個人情報をも本人に開示することがそういった他の利益を害することになると認められる場合には開示を拒否することも許される、このように考えまして、限定的に例外事項を列挙いたしまして、そういう場合には対象外にした、こういうこととございます。

### 3.5 訂正請求権について

#### (第113回国会・S63.11.8 衆・内閣委員会)

**中村巖委員（公明）** ...この情報の開示を受けてそれが間違っておるという場合には訂正を申し出ることができる、こういうことになっているのです。これもずっと議論になっていることと思えますけれども、これに対して訂正請求権は認めないのだ、こういうこととございまして、なぜ訂正請求権を認めないのかということが一点と、そして、間違っている、しかし訂正してくれないという場合において、その本人からすればどのような救済措置というものがこの本法以外の手段としてあり得るのかということをお尋ねしたいと思います。

**百崎英政府委員（総務庁行政管理局長）** 訂正請求権でなくて訂正の申し出というふうな規定を置いたのは、次のような理由によるものでございます。

一つは、行政機関が訂正の申し出に基づいて明らかな誤りを発見したという場合には、これは当然に訂正あるいは削除するということになるわけでございまして、それはこの本法の第五条の正確性の確保という義務からも当然そのような措置が行われるものと考えております。問題になりますのは、行政機関の判断あるいは評価にかかわる個人情報あるいはまたその特定の行政処分の基礎になっている個人情報の誤りにつきましては、これは先生御承知のように、我が国の行政救済制度というのは原則としていわゆる事後救済制度というものを建前にしているわけでございますので、行政処分によって具体的に個人の権利利益が侵害されたという場合に初めて争えるわけでございまして、その場合には行政不服審査あるいは行政事件訴訟といった既存の争訟制度によって救済を図ることが適当である、このように考えたわけでございます。

そういった既存の争訟制度がある中で個人情報の誤りについて訂正請求権に基づく争訟でも争える、そういう道を開いたらどうかということは、.....例えば間違った情報に基づいて仮に行政処分が行われた場合に、その行政処分の取り消しという抗告訴訟でも争えますし、こういう訂正請求権を認めますと、そういった抗告訴訟の例えば出訴期間が切れた後あるいは抗告訴訟で処分が確定したその後もなおかつまた個人情報の誤りに基づく訂正請求権で争える、そういう道を今度は開くということになりまして、これはまたそれなりにそういった二重の訴訟制度、前の判決の規範力の範囲とかいろいろな問題がございまして、...そういった道はとらなかったわけでございます。

いずれにいたしましても、既存のいろいろな法令も調べてみましたが、六十年に改正されました住民基本台帳法におきましても、恐らくそういった議論を踏まえて訂正の申し出、こんなような形になっておりますので、一つはそういう立法例に倣ったということとございます。

## 3.6 見直し規定について

### (第113回国会・S63.11.08 衆・内閣委員会)

**広瀬秀吉委員(社会)** ...この法案従って、この法律が内容的にも豊かな、プライバシーの侵害の起こらないように個人情報を実際に保護する、そういう目的を達成するためには、やはり慎重な運用が必要だろうと思うのです。

したがって、この最初の法案、いろいろ我々が審議して指摘をした欠陥部分というようなものも十分おわかりいただいている、そしてまた、後で附帯決議にもそれらの問題を集約されるということ聞いておりますが、そういうのは非常に若い、日本では初めての法案ですから、最初の法案としているいろいろ我々から見れば不十分だけである、しかし、ないよりはやはり一つの前進であるという見方もできるわけでありまして、これをやはり健やかに育ててまいる、健全な姿で国民の期待するところに状況を踏まえて、...よりよきものをつくるという意味では、少なくとも5年ぐらいの運営の状況を見て、その間におけるいろいろな事象なども踏まえて、少なくとも5年後ぐらいには抜本的に見直しをする、そういう際にも先ほど申し上げた審議の場というようなものも必要になるであろう、こういうように考えます...

**高鳥修国務大臣(総務庁長官)** ...5年以内見直しということにつきましては、私どもも、実は現在の情報伝達手段というものはもう日進月歩で、毎日毎日いろいろと技術革新が行われておるところでもございますので、この法律の施行後適時適切な見直しはしていかなければならないのではないかとこのように考えております。

なおまた、総務庁はいわば行政改革担当機関でありますので、みずから審議会を創設をするなどということについてはできるだけ差し控えるべきであると考えておりますが、今後しかるべき機会にはそれぞれの専門的な方々にお集まりいただいて、また御意見を拝聴し検討するということもいたしてまいりたいと考えます。...

**広瀬委員** 5年後の見直しの問題。

**高鳥国務大臣** 5年後見直しということにつきましては、ただいま理事会において附帯決議として御検討されておるといふふうに承っておりますが、ただいま適時適切に見直してまいりたいということをお願いしたところでございまして、必ずしも5年にこだわらずに私どもとしては検討を進めてまいりたいと思っております。

# 住民基本台帳法の平成 11 年改正

## 1 概要

「住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資するため、住民票の記載事項として新たに住民票コードを加え、住民票コードをもとに市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理及び国の機関等に対する本人確認情報の提供を行うための体制を整備し、あわせて住民の本人確認情報を保護するための措置を講じようとするもの」である。（第 145 回国会・平成 11 年 4 月 13 日 衆議院地方行政委員会における野田毅自治大臣の法律案提案理由）

## 2 経緯

### 2.1 住民基本台帳制度の沿革

住民基本台帳法は、地方自治法の「市町村は、別に法律で定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。」（第 13 条の 2）との規定に基づく住民たる地位の記録に関する基本法である。

この法律は、昭和 42 年 7 月に制定され、「市町村（特別区を含む。以下同じ。）において、住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録その他の住民に関する事務の処理の基礎とするとともに住民の住所に関する届出等の簡素化を図り、あわせて住民に関する記録の適正な管理を図るため、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う住民基本台帳の制度を定め、もつて住民の利便を増進するとともに、国及び地方公共団体の行政の合理化に資することを目的」（1 条）とする法律である（同法制定以前は、住民登録法に基づく制度が運用されていた。）。

住民基本台帳は、住民に関する記録を正確かつ統一的に行う台帳として、住民票の写しの交付等住民の居住関係の公証、選挙人名簿の登録の他、国民健康保険・国民年金・市町村民税課税・印鑑登録証明など住民の日常生活上の利便の増進や市町村等の各種行政事務の円滑な遂行等に役立てられている。

昭和 60 年には、国民のプライバシー意識の高揚や情報化社会の進展等の社会情勢の変化に対応して、住民基本台帳制度における住民に関する記録の適正な管理を図るため、市町村長等の責務を明確にするほか、磁気ディ

スク等をもって住民票を調整できるとするなどの改正が行われた。

## **2.2 改正案提出の経緯**

住民基本台帳の利用については、プライバシーの観点などから、都道府県や国が行政目的のために統一的に利用する仕組みにはなっていないため、住民基本台帳の、国、都道府県及び市町村による行政目的のための統一的な活用・他の行政分野への利用・住民基本台帳を基礎とした統一番号制度などの調査研究及び住民記録システムのネットワークの構築について基本構想を策定するため、平成 6 年 8 月、自治省行政局（当時）に「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」が設置された。

同研究会は、平成 7 年 3 月に、中間報告を提出し、今後の住民基本台帳制度の方向性について、「住民基本台帳番号制度」の導入を行うべきであるという提言を行った。ところが、これに対しマスコミをはじめ各方面からさまざまな反響があったことから、平成 7 年度には、従来のメンバーに電気通信システムの専門家やマスコミ関係者を加え、プライバシー保護問題を重点として、個人情報の保護措置、ネットワークシステムの利用分野その他の諸課題について審議・検討がなされ、平成 8 年 3 月に最終報告が提出された。

この最終報告を受けて、自治省は、「住民基本台帳ネットワークシステム懇談会」を開催し、各界からの意見を聴取し、平成 8 年 12 月、その意見の概要を公表した。これを参考に、自治省は、平成 9 年 6 月、「住民基本台帳ネットワークシステムの構築について（住民基本台帳法の一部改正試案）」を公表し、世論の動向を把握し、地方公共団体や関係省庁と協議した上で、平成 10 年 3 月「住民基本台帳の一部を改正する法律案」を、閣議決定の上、国会に提出した。

## **2.3 審議の経過**

「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」は、平成 10 年 3 月 10 日、142 回国会で衆議院に提出された後、142 回国会（通常国会）、143 回国会（臨時国会）、144 回国会（臨時国会）で閉会中審査とされた後、平成 11 年 4 月 13 日、145 回国会（通常国会）において本会議で趣旨説明及び質疑が行われ、地方行政委員会において審議が開始された。衆議院における審議では、改正法案の附則に「この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする。」

との修正が行われ、同年 6 月 15 日に可決された。参議院では、地方行政・警察委員会において審議が行われ、同年 8 月 12 日、委員会採決を省略する中間報告（国会法 56 条の 3 に基づく）を経て、同法案は、参議院本会議で可決成立し、同月 18 日公布された。

< 住民基本台帳ネットワークシステム構築の経緯・スケジュール >

年月日	「住民基本台帳ネットワークシステム」関連年表	「個人情報保護法制」関連年表
H6 (1994) 4 ~	「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」(座長：小早川光郎東京大学教授)が自治省行政局に設置される	
H7 (1995) 3	「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」中間報告	
H8 (1996) 3	「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会」の最終報告	
H8 (1996) 7	「住民基本台帳ネットワークシステム懇談会」(1996.12 意見概要を公表)	
H9 (1997) 6	「住民基本台帳ネットワークシステムの構築について(住民基本台帳法一部改正試案)」公表、意見募集	
H10 (1998) 2	「法律案の骨子」公表、意見募集	
H10 (1998) 3.10	「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」閣議決定、同日国会(衆議院)提出(142回国会)	98.11 「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」(高度情報通信社会推進本部)
H11 (1999) 6.15	「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」衆議院通過(145回国会)	99.8 改正住基法、附則において個人情報保護法制の整備について規定
H11 (1999) 8.12	「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」成立(145回国会)(同月18日公布)	99.11 「わ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)」(個人情報保護検討部会)
H11 (1999) 10	制度実施に必要な事項について施行	00.10 「個人情報保護基本法制に関する大綱」(個人情報保護法制化専門委員会)
H11 (1999) 11	指定情報処理機関の指定(財団法人地方自治情報センター)	01.3 「個人情報保護法案」国会提出
H12 (2000) 9	住基ネット基本設計完了	02.4 「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」ほか個人情報保護関連4法案を国会提出
H13 (2001) 12 ~ H14 (2002) 3	総合運用テスト	
H14 (2002) 5 ~ 7	データ整備	
H14 (2002) 8.5	住基ネットの第1次稼働 住民への住民票コード通知開始 行政機関への本人確認情報提供	
H15 (2003) 8.25	住基ネットの第2次稼働 住民票の写しの広域交付、転入転出特例、住民基本台帳カードの交付	

総務省ホームページ

< [http://www.soumu.go.jp/c-qyousei/dai tyo/jyuminkihon\\_01.html](http://www.soumu.go.jp/c-qyousei/dai tyo/jyuminkihon_01.html) > をもとに作成

### 3 平成 11 年改正住民基本台帳法の主な内容

「住民基本台帳ネットワークシステムの概要」(住民基本台帳ネットワークシステム協議会・住民基本台帳ネットワークシステム全国センター)を参考に作成した。

#### 3.1 市町村の区域を越えた住民基本台帳に関する事務の処理

##### 住民票の写しの広域交付

全国どこの市町村でも、住民基本台帳カードなどを市町村の窓口で提示することによって、本人や世帯の住民票の写しの交付が受けられるようになる。

##### 住民票

市町村の住民について、個人又は世帯単位に氏名、生年月日、性別、世帯主の氏名と世帯主との続柄、戸籍の表示、住民となった年月日、住所、転入者の届出期日、選挙人登録、国民健康保険の被保険者、介護保険の被保険者、国民年金の被保険者、児童手当の支給を受けている者の資格に関する事項等を記載したもの。これを集めたものが住民基本台帳である。なお、平成 11 年 8 月の住民基本台帳法の改正により住民票コードの記載が追加された。

##### 住民票コード

「住民票コード」の様式については省令で定めることとされているが、具体的には、無作為に作成された 10 桁の数字と 1 桁の検査数字(住民票コードを電子計算機に入力するときの誤りを検出することを目的として自治大臣が定める算式により算出される数字)の組合せによることとされている。ここで、無作為に作成された数字とされているのは、個人情報保護の観点から、コード自体からは、氏名、住所、性別、生年月日等の個人情報を判別できないようにするためである。

##### 転入転出の特例処理

他の市町村に引っ越した場合でも、住民基本台帳カードの交付を受けている場合は、「付記転出届」を転出地市町村に郵送すれば、転出地市町村の窓口に出向いて「転出証明書」を受け取る必要がなく、「転出証明書」に載せている情報を電子情報として市町村間で送信するので、転入地市町村窓口で 1 回出向いて住民基本台帳カードを添えて転入届を提出するだけですむこととなる。

### 3.2 法律で定める行政機関（国・地方公共団体等）に対する本人確認情報の提供

改正住民基本台帳法に規定された行政機関（国・地方公共団体等）に提供される情報は、「本人確認情報」に限定され、利用される事務の分野も法律で明確に規定されている。また、「本人確認情報」の提供を受ける行政機関は、目的外の利用を禁止されている。

「本人確認情報」を利用できる事務は、継続的に行われる給付行政、資格付与の分野で国民に関係の深い行政事務であり、住民基本台帳法の別表に規定されているものに限定されている。

#### 例1 給付行政に関する事例

行政機関	事務内容
総務省	・ 恩給等の支給（恩給法等）
国家公務員共済組合連合会 地方公務員共済組合等	・ 共済年金の支給（国家公務員共済組合法、地方公務員共済組合法等）
厚生労働省	・ 戦傷病者遺族に係る遺族年金等の支給（戦傷病者戦没者遺族等援護法） ・ 業務災害・通勤災害に関する保険給付（労働者災害補償保険法） ・ 基本手当等の支給（雇用保険法）
都道府県知事	・ 児童扶養手当の支給（児童扶養手当法）

#### 例2 資格付与に関する事例

行政機関	事務内容
総務省	・ 無線局の許可（電波法）
国土交通省	・ 不動産鑑定士の登録（不動産の鑑定評価に関する法律）
国土交通省又は 都道府県知事	・ 建設業の許可（建設業法） ・ 宅地建物取引業の免許（宅地建物取引業法） ・ 旅行業の登録（旅行業法） ・ 建築士の免許（建築士法）
気象庁	・ 気象予報士の登録（気象業務法）
都道府県知事	・ 一般旅券の記載事項の訂正等（旅券法）
都道府県知事	・ 宅地建物取引主任者資格の登録（宅地建物取引業法）
市町村の選挙管理委員会等	・ 同一都道府県の区域内に住所を移した者の当該都道府県の選挙の選挙権の確認（公職選挙法）

#### 本人確認情報

住基ネットワークシステムにおいて、都道府県、指定情報処理機関に記録・保存され、行政機関に提供される情報は、氏名、生年月日、性別、住所、住民票コード、付随情報に限られ、これらを「本人確認情報」という。

### 3.3 住民基本台帳カード（ICカード）の活用

住民基本台帳カードは、高い安全確保機能を有する IC カードとし、住民の申請により市町村長が交付する。これを持つことにより、以下のサービスを受けることができるようになる。

#### 住民票の写しの広域交付

全国どこの市町村でも住民票の写しの交付を受けられる。

#### 転入転出の特例処理

「付記転出届」を転出地市町村に郵送することにより「転出証明書」なしで転入届ができる。

#### 条例による市町村独自の利用

市町村が条例で定めるところにより、カードメモリの空き領域を活用して必要な情報を記録し、多目的に独自の行政サービスを行うことができる（例：印鑑登録証明事務、福祉サービス、公共施設の利用予防等）

#### 窓口における本人確認

市町村等の窓口において、住基ネットワークシステムを通じて、居住する市町村の住民であることを確認できる。

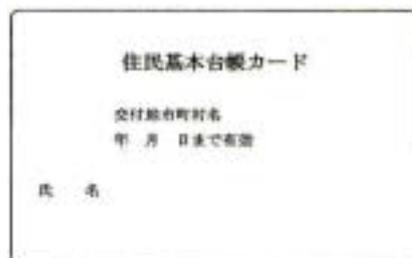
#### 市町村民証明書

写真付きの住民基本台帳カードは、市町村民証明書として活用することも可能となる。

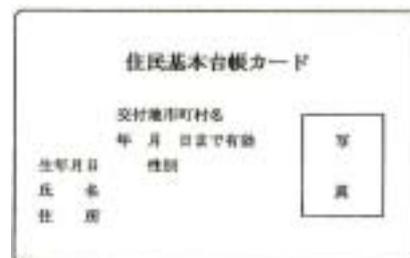
#### 住民基本台帳カードの様式

平成 15 年 5 月 12 日、住民基本台帳法施行規則の一部を改正する総務省令が公布され、住民基本台帳法第 30 条の 44 に定める住民基本台帳カードに係る事項について規定され、当該カードの様式を「様式第 1」（氏名、有効期限、交付地市町村名）及び「様式第 2」（氏名、有効期限、交付地市町村名、住所、生年月日、性別、写真）（下記参照）のとおりとすることなどが定められた。交付申請者は、市町村長に当該カードを申請する際、2 種のうちいづれかを選択することができる。また、総務省によると、「写真付きの住民基本台帳カードは、市町村長が交付する公的な身分証明書として、パスポートの交付申請の際の本人確認などに使うことができる」とされている。

##### （様式 1）



##### （様式 2）



### 3.4 住基ネットワークシステムの稼働スケジュール

#### 一次稼働（平成 14 年 8 月 5 日）

公布の日から 3 年を超えない範囲内において政令で定める日から実施するシステムの基本的部分

- ・住民票コードの住民票への記載
- ・市町村長から都道府県知事への本人確認情報の通知
- ・都道府県知事から指定情報処理機関への本人確認情報の通知
- ・行政機関（国・地方公共団体等）への本人確認情報の提供 など

#### 二次稼働（平成 15 年 8 月 25 日）

公布の日から 5 年を超えない範囲内において政令で定める日から稼働する部分

- ・住民票の写しの広域交付
- ・転入転出の特例処理
- ・住民基本台帳カードの交付 など

#### 指定情報処理機関

都道府県の「本人確認情報」の処理事務の一部を行うため、総務大臣により指定された機関。都道府県は「本人確認情報」の処理事務の一部を指定情報処理機関に委任することができる。平成 11 年 11 月、指定情報処理機関として財団法人地方自治情報センター（LASDEC）が指定された。

### 3.5 個人情報保護のための措置

改正住民基本台帳法には、以下のような個人情報の保護に係る規定が設けられている。

都道府県や指定情報処理機関が保有する情報は、4 情報（氏名・住所・性別・生年月日）と住民票コード・付随情報に限定されている。

注）付随情報とは、氏名・住所・性別・生年月日・住民票コードについての変更年月日、理由などの必要最小限の関連情報をいう。

都道府県や指定情報処理機関が情報提供を行う行政機関の範囲や利用目的を法律で具体的に限定している。また、行政機関が提供された情報を目的外利用することを禁止している。

民間部門が住民票コードを利用することを禁止している。特に、民間部門が住民票コードの記録されたデータベースを作成したり、契約

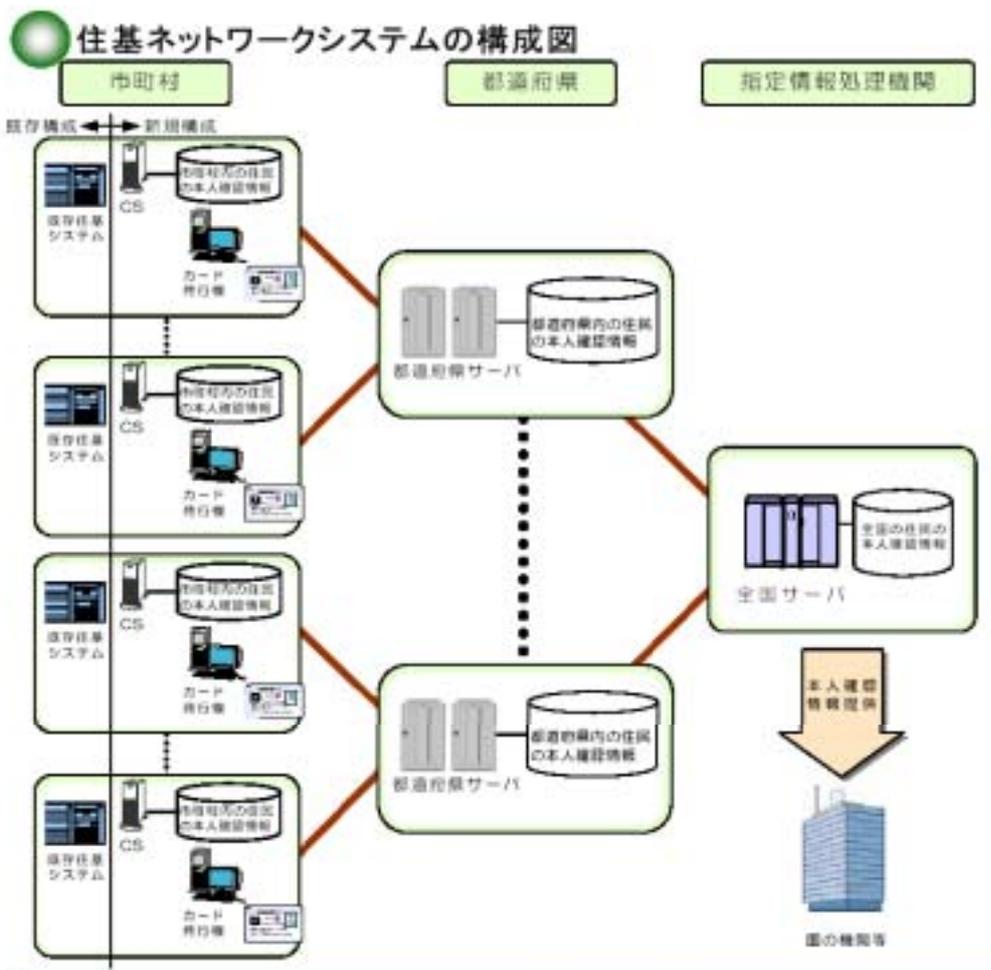
に際し住民票コードの告知を要求すると、刑罰（1年以下の懲役又は50万円以下の罰金）が科せられる。

住民票コードは、無作為の番号で、申請により、いつでも変更できる。

地方公共団体・指定情報処理機関・本人確認情報の受領者（行政機関）のシステム操作者に守秘義務を課し、刑罰を加重している（通常は1年以下の懲役又は3万円以下の罰金 2年以下の懲役又は100万円以下の罰金）。また、委託業者が秘密を漏らした場合も、同じ刑罰が科せられる。

指定情報処理機関は、毎年、国の機関等への本人確認情報の提供状況を公表することとされている。

自分の本人確認情報については、開示の請求をしたり、訂正の申出を行うことができることとされている。



財団法人地方自治情報センター住民基本台帳ネットワークシステム全国センターホームページ<[http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/rpo/juki-net\\_top.htm](http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/rpo/juki-net_top.htm)>より抜粋。

### **(参考) 住民基本台帳法の一部を改正する法律案に対する修正案(宮地和明君外二名提出)**

住民基本台帳法の一部を改正する法律案の一部を次のように修正する。

附則第一条の見出しを「(施行期日等)」に改め、同条中第二号を第三号とし、第一号を第二号とし、同号の前に次の一号を加える。

一 次項の規定 公布の日

附則第一条に次の一項を加える。

2 この法律の施行に当たっては、政府は、個人情報保護に万全を期するため、速やかに、所要の措置を講ずるものとする。

附則第二条中「平成十年法律第 号」を「平成十一年法律第 号」に改める。

### **(参考) 住民基本台帳法の一部を改正する法律案に対する附帯決議**

#### **(第145回国会・H11.6.11 衆議院地方行政委員会)**

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について善処すべきである。

- 一 政令及び省令の制定並びに法の運用に当たっては、国会審議で論議されたプライバシー保護に関する意見及び地方公共団体の意見を十分尊重し、その業務に支障を来すことのないよう配慮するとともに、地域住民が制度の趣旨を十分理解できるよう徹底を図ること。
- 二 住民基本台帳ネットワークシステムの導入に当たっては、データ保護及びコンピュータ・セキュリティの確保等について徹底した管理に努め、責任体制を明確化する等、プライバシー保護に十全の措置を講ずることにより、住民が信頼するに足る制度の確立を図ること。
- 三 住民基本台帳ネットワークシステムの導入及び管理運営に要する経費について、地方公共団体に対し、必要な財政措置を講ずること。
- 四 住民基本台帳カードの保持及び利用に当たっては、住民意思による交付の原則を貫き、カード所有の有無によって行政サービスの内容等に差異が生じることのないよう十分留意すること。
- 五 国の機関等による住民基本台帳ネットワークシステムの利用目的を厳格に審査するとともに、定期的に利用状況を検証すること。また、システム利用の安易な拡大を図らないこと。

## **4 「住基ネットワークシステム第1次稼働」に伴って発生した諸問題**

平成14年8月5日、改正住民基本台帳法の一部が施行された。その内容は、市町村における住民票への住民票コードの記載(30条の2)、住民票コードの当該記載に係る者への通知(30条の2)、市町村から都道府県への本人確認情報の送信・保有(30条の5)、都道府県又は全国センターから国の機関などへの本人確認情報の提供(30条の7・10)等で、住民基本台帳ネットワークシステムの基本的部分が実施されたことになる。

この住民基本台帳ネットワークシステム(以下「住基ネット」とする)の第1次稼働に伴って、全国でさまざまな問題が発生し、新聞等で報道された。

以下にその概要を示す。

**ネットワーク障害** 総務省の発表では、8月5日の午後7時半までの段階で、ネットワークに接続できないといったシステム障害の報告を総務省に行った地方自治体が、富山県山田村など6自治体にのぼった。

**住民票コードの通知** 住民票コードの住民への送付に当たって、全国でトラブルが相次いだ。一部世帯に他人の住民票コードが記載された通知書を誤送付（大阪府守口市）、通知書に市長の公印がない（大阪府八尾市）、住民票コードを通知した圧着はがきを光にかざすと、記載内容が透けて見えるなどの苦情が市民から続出（宮城県塩釜市、秋田市、松江市、大分市、那覇市等）転出届を出さず引っ越した家へ配達（名古屋市）など。

**住基ネット不参加を表明した地方自治体** 福島県矢祭町、杉並区、国分寺市の3自治体は、個人情報保護の不備などへの懸念から参加を見合わせ、横浜市は、住基ネットへの参加は、市民一人一人の判断に委ねるとして当日の参加は見送った。また、三重県二見町及び小俣町は、「個人情報保護への懸念や管理要綱の見直しが間に合わない（朝日新聞 H14.8.5 夕刊）」との理由で、当日の参加は見合わせた（8月9日に両町とも参加）。

8月5日の稼働以後、中野区（H14.9.11）及び国立市（H14.12.26）の2自治体が住基ネットからの離脱を表明した。

<平成15年5月現在で、住基ネットへの参加（住民に係る本人確認情報の都道府県への通知）を見合わせている地方自治体>

地方自治体	首長	人口(人)	不参加理由	備考
福島県矢祭町	根本良一	7200	個人情報保護法制の不備等	全国で始めて不参加を表明
杉並区	山田宏	51万1400	個人情報保護法制の不備等	
国分寺市	星野信夫	11万1000	個人情報保護法制の不備等	
横浜市	中田宏	345万2500	個人情報保護法制の不備等	参加か否かを市民一人一人の判断に委ねる「市民選択性」
中野区	田中大輔	30万8000	個人情報保護法制の不備等	9月11日に不参加表明
国立市	上原公子	7万2000	個人情報保護法制の不備、市民のメリットが不明確等	12月26日に不参加表明

横浜市は、不参加を希望しなかった市民の本人確認情報（約261万人分）を、今年（平成15年）4月10日、住基ネットに接続した。

## 根本良一・福島県矢祭町長「住民基本台帳ネットワークシステムに参加しない矢祭町の基本的な考え方について」

「...今般当町は、住民基本台帳ネットワークシステムに参加しない判断をしたところですが、このことについての考え方を申し上げ、ご理解を賜りたいと思います。

住民基本台帳ネットワークシステムは、平成 11 年 8 月住民基本台帳法の改正により平成 14 年 8 月 5 日から施行されました。

この住民基本台帳ネットワークシステムの稼働は、小淵元首相の国会答弁により国の個人情報保護法の成立を前提にすることが、政府公約とされてきました。

しかも改正された住民基本台帳法の附則第 1 条第 2 項には、『この法律の施行にあたっては、政府は個人情報保護に万全を期すため、速やかに所要の措置を講ずるものとする』との規定が加えられ、個人情報保護法の成立が稼働の条件とされてきました。

先の国会では、その個人情報保護法が継続審議となり、成立しませんでした。

したがって、現在実施されている住民基本台帳ネットワークシステムは、住民の個人情報を保護する上で重大な問題があると考えております。

私は、矢祭町民 7200 人の情報を危険にさらすことはできませんので、敢えてこのシステムには当分の間、参加しないことを決断した次第であります。」

(矢祭町ホームページ掲載の『広報やまつり 平成 14 年 9 月号』より)

### 横浜市の動き

横浜市(中田宏市長)は、住基ネット第 1 次稼働を前にした平成 14 年 8 月 2 日、個人情報保護法制などの条件がそろうまでは、住基ネットに参加するか否かを市民自身が選択する方式を採用することとし、住基ネットへの参加は当面見合わせることにした。横浜市は、市民から住基ネットへの不参加希望の申出を受けつけ、10 月 11 日の締め切り日までに、83 万 9539 人の申出があり、これを受けて 10 月 16 日、中田市長は、総務省を訪れ片山虎之助総務大臣にその旨を報告した。

総務省は、8 月 7 日付文書「本人確認情報の通知を住民の選択性とするについて」においては、この「横浜方式」は違法であるとの見解を示していたが、片山大臣は、この日の中田市長との会談において、「(永続的な)選択性はだめだが、段階的に参加することはあってもいい」との見解を示した。

平成 15 年 4 月 10 日から、不参加を申し出なかった市民の本人確認情報(約 261 万人分)について、神奈川県への送信を開始した。

### 住基ネットへの接続を見合わせた地方自治体の動きへの評価

読売新聞社説(H14.8.4)「住基ネット—プライバシー保護に万全を期せ」より

「...一部の自治体は、住基ネットの運用開始に反対する理由として、個人情報保護関連法案が先の通常国会で成立しなかったことを挙げている。政府が提出した個人情報保護法案は、基本的には民間を対象としたものだ。「行政機関の個人情報保護法」の全面改正案も、...住基ネットと直接の関係はない。むしろ違反者に対する重

罰規定を設けた住民基本台帳法の方が、罰則規定のない行政機関個人情報保護法改正案よりプライバシー保護の点で充実している。個人情報保護法制の整備は急ぐべきだが、それを理由に住基ネットに反対するのは筋違いだ。」

### 朝日新聞社説 (H14.8.6)「住基ネットーこれだけは注文したい」より

「...片山虎之助総務相は『万全のプライバシー保護ができている』と言うが、ネットを扱う当の自治体関係者が強い不安を語っている。国民が安心できるはずがない。...全国どこでも住民票を取れば、確かに便利ではある。だが、システムへの侵入を許せば、だれの情報だろうと流出しかねない危うさを伴う。そして『万全のネットワーク』などあり得ないのが常識だ。だからこそ不参加の自治体も出てきた。345万人を抱える横浜市は、個々の市民が決める選択性を取ることにした。現状ではこれもやむを得なからう。見切り発車は極めて遺憾だ。...」

参照：臺宏士『住基ネット稼働後の状況』法学セミナー2002.12 576号

## 5 改正住民基本台帳法に関する主な論点と国会審議

### 5.1 住民基本台帳ネットワークシステムとプライバシー権について

#### < プライバシーの権利 >

(第145回国会・H11.4.27. 衆・地方行政委員会)

**富田茂之委員(明改)** ...この住民基本台帳ネットワークシステムを考えるときに、プライバシーの権利というのをどういうふうにか考えるのか。国民は、自分たちの情報が外に出てしまうんじゃないかという不安が当然出てくると思います...。いろいろなシステムを用意しましたと局長ずっと説明されていましたが、プライバシーの権利を自治省、政府としてどういうふうにか考えているのか、そこからがこの法案の審議のスタートになると思いますので、その点はどのように理解されているのでしょうか。

**鈴木正明政府委員(自治省行政局長兼内閣審議官)** お答えいたします。

プライバシーの権利とは何かということにつきまして、確立された考え方があるという状況ではございませんが、一般論として言えば、一つは、個人の秘密の情報が公開されないこと、それからまた、誤ったあるいは不完全な情報によって自己に関し誤った判断がなされないこと、あるいは、自己の情報を知りコントロールすることといった概念がこれに含まれている、このように考えております。

#### < 個人情報利用の中止請求権 >

(第145回国会・H11.5.11. 衆・地方行政委員会)

**春名真章委員(共産)** ...違法な個人情報の利用に対しては、国民の側からの中止請求権、それから不服申し立ての手続、これが必要なわけですけれども、本法案には明確にされておりません。包括的な個人情報保護法があれば、こういう中身も当然入るわけだと思いますけれども、それが無いからこそ、このシステムを導入するのであれば明記すべきだと私は思います。国民の自己の情報をコントロールする権利という中身からして、当然これは明記される必要があるんじゃないでしょうか。その点について、...いかがでしょうか。

**鈴木正明政府委員（自治省行政局長兼内閣審議官）** お答えいたします。

...この点につきましては、それぞれの国の機関等が利用する事務、目的というものが法律に明記されているということで、先ほどの繰り返しになりますが、それぞれの機関が基本的にその法律というものを守って行われるということで、利用状況というものもそれぞれの記録にログとして残される。あるいは、指定情報処理機関の場合には、国の機関等への情報提供の状況について毎年報告書により公表するということといたしておるところでございますので、制度的には明確になっている、このように考えております。

## 5.2 住民票コードについて

### （第 145 回国会・H11.7.29. 参・地方行政・警察委員会）

**八田ひろ子君（共産）** ...参考人の御意見も伺いまして、その中でコンピューターの専門家のお二人に私はこの番号コードの問題を伺いました。お二人とも、四情報で引き出すことができわざわざ番号コードをつけなくてもいい、番号でない方が間違えにくいという御意見もありましたし、番号の方が簡単で時間の短縮はできるというふうにおっしゃいましたけれども、番号がなくてもこれはシステムとしては大丈夫だ、こういうふうに言われたんですが、それではなぜ番号をつけることにこだわってみるのか、そこを明らかにしていただきたいと思えます。

**政府委員（鈴木正明君）** お答えいたします。

住民票コードは、氏名、住所などによるいわば文字による本人確認に比べまして、一つはコードによる照合は明確である、それから二点目としては迅速な検索が可能である、それから三点目としては重複しない住民票コードにより確実な本人確認ができる、こういうことでこのシステムにおいては全国共通の本人確認を行うに当たって必要不可欠なもの、こういうふう考えております。今回の改正法案においても住民票コードを住民票の記載事項とすることといたしまして、法律において明確に規定して御審議をお願いしているところでございます。

...そこで、コードを利用しないで氏名、住所などの文字情報のみによって検索をする、本人確認を行うという場合には事務処理上の迅速性に欠けるという点がございしますが、その結果、住民サービスの低下につながることになるわけです。...

**八田ひろ子君** ...同じ参考人質疑のときに、堀部参考人からは、共通番号、これを電話番号を変えるように簡単に換えられるんだという認識があるというお答えをいただきました。それから、内野参考人からは、共通番号をつけられたくないという人、番号化社会になじめない方、こういう方の人権というのですか、希望も大事にするのが行政の姿勢を問われるというふうに言われたんですが、この二つの御意見についてはいかがでしょうか。

**政府委員（鈴木正明君）** お答えいたします。

...今回の法案におきましては、住民票コードにつきましては変更請求権を認めるということにいたしております。住民の方が住民票コードを変えるという場合には請求によりまして変えることができるということにいたしております。その理由は問わないということにいたしております。

また、全国共通の本人確認情報というものを基本台帳制度を踏まえてその上に立って構築するわけでございますので、その中において住民票コードの方と、コードはなくて四情報でという形ではネットワークシステムというものは非常に非効率ですし組めませんので、これにつきましては、住民票コードというものをこの四情報のいわば検索コードという意味で付して、それによって全国ベースで四情報に、住所、氏名、

性別、生年月日にアプローチできるということで考えているところでございまして、つける人とつけない人という形ですとこのネットワークは組めないということでございます。

**八田ひろ子君** 前半のお答えがないんですけれども、電話番号を変えるように変更することができるんだと堀部参考人がおっしゃった、先ほど来の御論議の中でいろんな座長もされているんですけれども、そのことを私は聞いているんです。

**政府委員（鈴木正明君）** お答えいたします。

住民票コードを変えることは、市町村に申請すれば可能でございます。

**八田ひろ子君** 番号をつけられたくないという方には全然配慮をしないで強制して押しつけますよ、ただし、番号を変えるときには電話番号を変えるように御本人の申請で変更することはいいですよというふうにお答えをいただいたものと思います。

## 5.3 指定情報処理機関について

### （第145回国会・H11.4.20.衆・地方行政委員会）

**滝実委員（自民）** ...次に、このネットワークそのものについていろいろな心配が寄せられているわけですね。一つは、国会が本来監視する機能を持っているわけですが、ネットワークをつくると国民監視が強化されるのじゃなからうか、国民監視の道を開くというような御意見がございまして。

そういう中で、今回のこのネットワークは、指定情報処理機関という一つのセンターを、国とか地方団体とかというのじゃなくて、別法人で一つの機関をつくって、そこにセンター的な機能をゆだねる、こういうようなことになっているわけですが、そういう機関が国民監視の道を開くようなことには当然ならないとは思いますが、そういう心配に対して、こういうセンターをどういう格好で仕組んでいくのか、その辺について伺いたいと思うんです。

**野田毅国務大臣（自治大臣）** 御指摘のとおり、この住民基本台帳ネットワークシステムにおきましては、全国センターを、都道府県知事から本人確認情報処理事務の委任を受ける指定情報処理機関が運営、管理するというようにしてございまして、国がこのネットワークシステムに係る具体的な事務執行には関与しないという仕組みになっておるわけでありまして。そういう点で、国が一元的、一括管理してすべての情報を掌握してやっていこうという、その種のものとは全然質が違うということをおっしゃっていただきたいと思います。

また、指定情報処理機関が保有する情報というのは、氏名、住所、性別、生年月日、この基本的な四情報と住民票コード及び付随情報から成る本人確認情報に法律上限定をいたしてございまして、さまざまな個人情報を一元的に収集管理することができない、そういう仕組みにいたしておるわけでありまして。さらに、指定情報処理機関についても、本人確認情報の目的外利用を禁止いたしてございまして。したがって、個別の目的を超えたデータマッチングによってさまざまな個人情報を一元的に収集管理することも不可能であるという仕組みにいたしておるわけでございます。

このような指定情報処理機関のあり方からいたしましても、このネットワークシステムが国民監視システムへの道を開くんだという指摘は当たらないというふうに認識をいたしてございまして。

## 5.4 本人確認情報の保護について

### 本人確認情報の安全確保

(第145回国会・H11.4.27. 衆・地方行政委員会)

**富田茂之委員(明改)** いろいろなシステムを準備したというふうに言われていますが、...いろいろなデータが入って、そのデータについて、もう物すごい端末になると思うんですね。韓国では4千カ所端末があるそうです。韓国の国の規模を考えると、日本はその倍以上、まあ多分1万カ所ぐらい必要になってくると思うんですけれども、その端末のところから自分の情報が漏れないのか、本当に自分のきちんとした情報を管理、コントロールできるのかという国民、住民の不安を払拭するだけの安全性についての保障というのは、この法案にあるんでしょうか。

**鈴木正明政府委員(自治省行政局長兼内閣審議官)** このシステムにおきましては、制度面、法律面でのセキュリティー対策といたしまして、ネットワーク端末を保持するすべての者に対しまして、本人確認情報の漏えいを防止するための安全確保措置を義務づけております。また、端末を操作する者については、通常よりも重い罰則上に担保された守秘義務をかけている、秘密保持義務をつけている、こういうことでございます。

また、システム面でのセキュリティー対策といたしましては、専用回線を用いた送信、あるいは送信情報の暗号化、さらに、通信相手のコンピューター同士の相互の認証システム、それから操作をする人のICカードあるいは暗証番号による認証ということで、全国的にそういった措置を講ずるということにいたしております。

こういったことで、制度面あるいはシステム面のいずれの面でも、全国のネットワークシステム及び端末等においてのセキュリティー対策を厳格に講じるということでございまして、このシステムの構築に当たりましては、十分なプライバシーの保護策というものを講じていくつもりでございます。

### 本人確認情報が漏えいした場合の原状回復

(第145回国会・H11.8.5. 参・地方行政・警察委員会)

**高嶋良充君(民主)** ...もう一つ安全確保措置で質問しておきたいんですが、漏えいをさせた場合のその職員の罰則等についてはきちっと規定をされているんですけれども、漏えいをさせたデータ等の回収というか原状回復措置、これについてはこの法案では欠落をしているのではないかというふうに思うんです。...この問題についての見解を伺いたいと思います。

**政府委員(鈴木正明君)** お答えいたします。

不正アクセス防止法を現在御審議いただいているところでございますが、このシステムにおいて、電気通信回線に接続される市町村のコミュニケーションサーバーあるいは県とか指定情報処理機関のコンピューターにつきましても、不正アクセス行為の禁止等に関する法律案というものが適用され得るものだというふうに考えております。

...仮に本人確認情報が権限のない者に漏えいした場合、今回の法案においては、住民票コードの民間利用の禁止の措置といたしまして、権限のない者が住民票コードの記録されたデータベースを構成することを禁止する、こういう措置を講じてございます。この禁止規定に違反する者がある場合には、都道府県知事はその違反した者に対し、当該行為を中止すべきことを勧告して、さらにそれについての命令権ということを講じているところでございます。

そこで、都道府県知事の具体的な命令権の実施ということにつきましては、...漏え

いした住民票コードの民間利用の禁止、データベースの構成ということを行っている場合には、住民票コードを記録されたデータベースというものを回収するということも検討の対象になり得るもの、このように考えております。

**高嶋良充君** ...先ほどは、職員が漏らした場合の原状回復措置をどうするんだ、こういうふうにお聞きしたんですが、今度この条文で言う都道府県知事が中止勧告等の勧告ができるというその勧告の中身に、先ほど申し上げましたような原状回復、住民票コードデータが漏れいした場合は、これを破棄させるとか、あるいはデータベースの破棄等についての原状回復を求めるといことがこの勧告という意味の中に盛り込まれているのかどうかということについて、お聞かせをいただきたいと思います。

**政府委員（鈴木正明君）** ...この「行為が中止されることを確保するために必要な措置を講ずべきことを勧告する」という勧告と、「当該行為を中止すべきことを勧告」する、この二つの勧告ができます。

それで、「当該行為が中止されることを確保するために必要な措置を講ずべきこと」と。この「必要な措置を講ずべきこと」の中にいろいろなケース、具体的なケースによりますけれども、住民票コードが記録されたデータベースを回収するということも検討の対象になる、こういうことでございます。

## 電算業務受託者などによる秘密保持義務

### （第 145 回国会・H11.8.3. 参・地方行政・警察委員会）

**富樫練三君（共産）** ...きょうは皆さんのお手元に主な個人情報流出事件についての資料を配らせていただきました。これは、民間の中で起こっている流出事件やあるいは住民基本台帳と直接関連する流出事件、こういうのがあります。...合計十件の流出事件があるわけなんですけれども、その中で、今回の住基台帳法の改正で公務員に対する大変厳しい罰則や規制を加えている、こういうふうに言われているんですけれども、この十件のうち地方公務員が直接流出にかかわったものというのはわずか一件なんです。一番多いのは、ダイレクトメール業者がやっているのが一番多い。...公務員だけではなくてその外側に位置している人たち、そういう人たちに対して今度の住基台帳法での規制というのは具体的にはどういうことをやっているのか。

**政府委員（鈴木正明君）** ...このシステムに関連いたしまして電算処理業務の外部委託を行った場合には、電算処理業者に本人確認情報の漏えいを防止するための安全確保措置を講じることを義務づけております。また、電算処理に従事する者につきましても、通常よりも重い罰則により担保されました秘密保持義務を定めているということでございます。

## 個人情報データの結合、本人確認情報の利用・提供の制限

### （第 145 回国会・H11.6.8. 衆・地方行政委員会）

**知久馬二三子委員（社民）** ...今回の最も重大な問題は、このシステムが住民票コードを各省庁共通の個人認識番号として使用することよりも、将来すべての行政機関をオンラインで結ぶことによりデータマッチングの危険性が生まれるという点にあると思うのです。これは前にも言ったことなんですけれども、出生と同時に単一の番号がつけられ、その人が全国どこへ移転しても、あるいは姓を変更しても変わらない番号となるということですね。各行政機関がこの番号に統一化したり併用したりすることは十分考えられます。また、この番号によって他の行政機関が保有する情報にアクセスしてさらに情報を結合することも起こり得ます。そういう意味で、この住民票コードは情報結合のマスターキーの役割を果たすことになると思うのです。

自治大臣の方では、住民票コードの利用拡大については国会で新たな立法措置を行うこととするから歯どめがあるとお答えになっております、これまでの中で。私は、それだけでは全く不十分であると思うのです。このシステムが一たん導入されれば、利用拡大は必至の流れになると考えるものでございます。ですから、包括的な個人情報保護法の制定、とりわけデータマッチングの規制の法的な措置が必要と考えられます。

...その辺について自治大臣の御見解を承りたいと思いますので、よろしく申し上げます。

**野田毅国務大臣（自治大臣）** ...それからいま一つ、データマッチングの話があります。

これはもう既に何回か答弁で申し上げておりますが、この住民基本台帳ネットワークシステムにおいては、都道府県あるいは指定情報処理機関、いわゆる全国センター、それから本人確認情報の提供を受けた国の機関、こういったところはその目的外利用を禁じられているわけでありまして。だから、そういう意味で、そのデータマッチングというのは、自分の所管する、まさにその提供を受けて、それを利用するということの目的でいろいろおやりになることは、それはあると思います。しかし、それ以外の目的でデータベースをつくってみたり、あるいはそれ以外の目的でデータマッチングをやるということ自体、目的外利用に該当をするわけでありまして、禁止されておるわけでありまして。

ですから、私は個人情報の保護ということに非常に神経質であるべきは当然だと思います。これから、この高度情報社会において、これは非常に致命的に大事な部分であるということは十分理解をいたしておりますが、ただ、必要以上に、何かすごくプライバシーが侵されてというような、何か情緒的、ムード的な不安感だけがあおられるということは私は不幸なことであるというふうに思います。

## 納税者番号

### （第 145 回国会・H11.7.22. 参・地方行政・警察委員会）

**松村龍二君（自民）** ...納税者番号について触れてみたいと思います。...この納税者番号制度というのは、簡単に言えば、公平な課税を行うために納税者番号をもとに納税者の課税情報を名寄せする制度ということになるかと思っております。

...私は最近、納税者番号制度は反対どころかぜひとも導入すべきではないかというふうに考えておるわけでありまして、今回はともかく、将来的には住民基本台帳ネットワークシステムを納税者番号に活用すべきであると考えております。この点、自治大臣、大蔵省から、将来構想についてお聞かせいただきたいと思っております。

**国務大臣（野田毅君）** 今回の住民基本台帳ネットワークシステムの関係につきましても、これを直ちに納税者番号制度の方に転用するということではできない仕組みになっておりまして、まずどうしてもこれを転用するんだということであれば、改めて法改正をした上で法的対応をとらなければならぬということはもう御承知のとおりでございます。

## 5.5 個人情報保護措置を明記する旨の附則修正について

### 個人情報保護措置の内容

#### （第 145 回国会・H11.6..8. 衆・地方行政委員会）

**古賀一成委員（民主）** ...一つの法が、これまで 25 時間やったいろいろな法律の論点というものが、とりあえずふたをしてよと、将来措置を講ずるからということで閉

じようとしているわけですよ。それをこういう場違いの附則に、まあ附則ぐらいならよからう、そういう感じで入れることに関しては、私は非常に安直な気がする。

では、聞きますよ。...「所要の措置」というものは何でありましょうか。具体的に、例えばこういうものがあります、こういうものがありますというのを教えていただきたいと思います。

**宮路和明委員（自民）** ...一つは、やはり政府においても昨年、高度情報通信社会推進に向けた基本方針というのを総理が本部長をしておられるところで決定をして、これからいろいろなことをやっていくんだ、プライバシーの保護の問題、こういうことも既にこの中で決めておられるわけですね。そういうぐあいに、プライバシー保護についての法制を整備していかなくちゃならないというのは喫緊の課題になりつつあるということは、我々も、この場における論議を踏まえてもよく理解できる場所であるわけでありまして、そうしたプライバシー保護に関する法制をやはり整備していくということが一つ。

それから、...例えばカードの問題なんかについてもいろいろな議論がありました。そういうところにおいて、...よりレベルの高い個人情報保護のシステムというのものもあってしかるべきではないかというふうに思われるわけでありまして、そここのところもやはり一つはやっていただきたい。

それからまた、これは条例でもって市町村あるいは都道府県が、このネットワークシステム、運営をしていく主体になるわけでありまして、そこで、そうした地方自治体においてちゃんとした、プライバシーの保護に十分配慮した措置をまろもろ講じていってもらわなくちゃならない。システム...条例...そういったところも具体的に検討して、そして自治省の方で、政府の方でしっかりと地方自治体に指導していただきたい。

こういったまろもろのことが頭の中にございまして、そして所要の措置というふうに規定させていただくことにした、こういうことでございます。

## 個人情報保護法制の整備について

### （第145回国会・H11.6.10.衆・地方行政委員会）

**富田茂之委員（明改）** かなり突っ込んだ御答弁をいただきました。...特に、今総理の御答弁の中で、住民基本台帳ネットワークシステムの実施に当たっては、民間部門をも対象とした個人情報保護に関する法整備を含めたシステムを速やかに整えることが前提だ、こういうふうに御答弁いただきました。私たちの党も、まず包括的な個人情報保護法をつくって、それからこのシステムの運用に当たっていただきたいということをずっと自治省に対して交渉してまいりましたので、今の総理の答弁のように、きちんとした包括的な個人情報保護法をぜひ総理のリーダーシップでつくっていただきたい。

自由民主党、公明党・改革クラブ、自由党は、三党で、これを年内にきちんと枠組みをつくってやっていこうというふうに合意しておりますが、この三党だけではなくて内閣の方にも、包括的な個人情報保護法をきちんと三年以内につくっていくのだ、そういう御決意であると今の総理の答弁をお聞きしましたが、そのように理解してよろしいでしょうか。

**小淵内閣総理大臣** 包括的個人情報保護法の具体的なイメージが十分明らかではありませんが、民間部門をも対象とした個人情報保護のあり方につきましては、政府全体として、総合的に検討し、法整備を含めたシステムを速やかに整えてまいる所存でございます。

## 6 主な新聞記事

### 1．読売新聞（H10.2.26）社説

「住民番号」論議は幅広い視野で

### 2．朝日新聞（H11.6.16）

「住民基本台帳法改正案 衆院、修正し可決」

### 3．朝日新聞（H11.6.16）社説

「住民基本台帳法 やはり賛成できない」

### 4．読売新聞（H11.8.13）

「改正住民台帳法が成立 国民に 10 ケタ番号 参院委採決を省略」

### 5．朝日新聞（H11.8.13）

「改正住民台帳法 将来像示して議論を 納税者番号化の可能性 / 改正台帳法委員会採決省略を批判 民主・小山委員長」

### 6．毎日新聞（H14.7.25）

「ネットに流れる個人情報 「保護法とセット」の約束破った 住基ネット接続拒否の福島県矢祭町長 「法違反は国の方」」

### 7．読売新聞（H14.7.27）社説

「住基ネット 反対論がはらむ根本的な矛盾」

# 個人情報保護法案

## 1 これまでの経緯

### 1.1 個人情報保護法制化の背景

日本における個人情報保護の問題の研究に永年携わり、今般の個人情報保護法制の立案の過程で、高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会（平成 11 年 7 月発足・同年 11 月中間報告提出）の座長を務めるなど重要な役割を果たした堀部政男中央大学教授は、日本において個人情報保護の法制化が必要とされるに至った背景として以下の七つを挙げている。（以下 堀部政男『個人情報保護法制化の背景と課題』法律のひろば 54 巻 2 号（2001 年 2 月号）4 頁 10 頁より、その概要を記した）

#### 情報化社会の進展とプライバシー問題の認識

マスメディアの発達に伴う情報化社会とのかかわりでのプライバシーの問題は、19 世紀末のアメリカにおいて最初に提唱され（ウォーレン及びブランドイスの論文「プライバシーへの権利」）、プライバシー権はマスメディアが私生活を取り上げることに對する「ひとりにしておかれる権利」として理解された。日本では、1964 年、「宴のあと」事件判決により「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」としてより具体化された。

また、1960 年代以降のコンピューター化、1980 年代以降のネットワーク化に伴う情報化社会とのかかわりでのプライバシーの問題が議論される中で、プライバシー権も「自己情報コントロール権」という積極的な権利を含むものへと発展するようになった。

#### 個人情報保護法制定の世界的潮流

OECD（経済協力開発機構）加盟 29 カ国のうち、個人情報保護法・プライバシー法は、現在ほとんどの国において制定されている。

#### OECD 理事会のプライバシー保護勧告

1980 年 9 月 23 日、OECD 理事会で採択されたプライバシー保護勧告は、プライバシーと個人の自由の保護に係る原則（8 原則から成る）を、加盟国に対して、国内法の中で考慮するように要請しており、日本におけるプライバシー保護の問題において重要なものである。（詳細は 32 頁に掲載）

### **地方公共団体の個人情報保護条例の増加**

国立市の電子計算機処理条例の制定（1975年3月）、福岡県春日市の総合個人情報保護条例の制定（1984年7月）を始めとする地方公共団体における個人情報保護化の動きにつれて、個人情報条例の制定団体数が徐々に増加してきている。

### **欧州連合の個人情報保護指令（EU指令）**

欧州議会及び理事会は、1995年10月24日、「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」を採択した。そこでは、第25条第1項で、「第三国へのデータの移転は、当該第三国が適切なレベルの保護を提供している場合に限られることを規定する」べきことを加盟国に対して要請しており、こうしたことが日本としても何らかの対応が必要であると認識させるに至った。

### **電子商取引との関係でのプライバシー保護の要請**

#### **住民基本台帳法改正との関係での個人情報保護法制の要請**

堀部論文においては、上記及びを、「国レベルにおける近年の個人情報保護の議論」として、個人情報保護関連法案の国会提出までの経緯を詳述しているため、これを含めた内容について、次の「わが国における個人情報保護法制化までの流れ」にその流れを示すことにする。

## **1.2 わが国における個人情報保護法制化までの流れ**

1980（昭和55）年9月、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を定めたOECD（経済協力開発機構）理事会勧告（詳細は32頁）が出され、これを受けて昭和63（1988）年12月、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護を定めた「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」が成立した。その際の国会審議の過程で、民間部門の個人情報保護について政府の早急な検討を求める旨の付帯決議がなされている。

これを受けて、各省は民間部門の個人情報保護についてガイドラインの作成などの施策を行い、基本的には民間部門の自主規制に委ねていたが、1995年10月、「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指令）」が出されるに至った（詳細は34頁）。

わが国では、首相を本部長とする高度情報通信社会推進本部の電子商取引等検討部会でプライバシー保護の必要性が強く認識され、同本部は、平成 10(1998)年 11 月「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」を公表し、その中でプライバシー保護に関して民間による自主的取組みを促進するとともに、法律による規制をも視野に入れた検討を行っていく必要があるとの決定を行った。

<個人情報保護関連法案の関連年表 ~国会提出まで>

年	月日	摘要
S55(1980)	9	OECD(経済協力開発機構)「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」採択。
S63(1988)	12.16	「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」成立、公布。民間部門の個人情報保護について政府の早急な検討を求める附帯決議(11.8衆議院内閣委員会)(113回国会)
H6(1994)	8	高度情報通信社会推進本部(以下、「推進本部」)内閣に設置。
H7(1995)	9	推進本部内に、電子商取引等検討部会を設置
	10.24	EU(欧州連合)「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指令)(98年発効)
H10(1998)	3.10	改正住民基本台帳法案、国会提出
	6	電子商取引等検討部会「電子商取引等の推進に向けた日本の取組み」において、プライバシー保護について言及。
	11.9	高度情報通信社会推進に向けた基本方針(推進本部決定)
H11(1999)	4.16	上記基本方針のアクションプラン(推進本部決定)
	7.23	高度情報通信社会推進本部内に、個人情報保護検討部会(座長:堀部政男一橋大学教授)の活動開始
	8.12	改正住民基本台帳法が成立、公布(145回国会)
	11.19	個人情報保護検討部会、「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)」
	12.3	「中間報告を最大限尊重し、我が国における個人情報保護システムの中核となる基本的な法制の確立に向けた具体的検討を進める」とした高度情報通信社会推進本部決定
H12(2000)	1.27	個人情報保護法制化専門委員会開催
	2.4	個人情報保護法制化専門委員会第1回会合(委員長:園部逸夫立命館大学大学院客員教授)
	6.2	個人情報保護基本法制に関する大綱案(中間整理)
	10.11	個人情報保護基本法制に関する大綱
H13(2001)	3.27	個人情報の保護に関する法律案(個人情報保護法案)閣議決定、国会提出(151回国会)

平成 11(1999)年 4 月に策定されたアクションプランでは、平成 11(1999)年中に個人情報保護の在り方を検討するため、検討部会の設置する旨が提案され、同年 7 月推進本部の下に、個人情報保護検討部会(座長:堀部政男中央大教授)が設置された。検討部会は、民間部門をも対象とする個人

情報保護に関する法整備を含めたシステムを速やかに整える観点から、個人情報の保護・利用の在り方を総合的に検討することとされた。

これと並行して、145回国会（平成11年通常国会）における「住民基本台帳法の一部を改正する法律案」の審議において、個人情報の流出・漏洩などの事件が報道されたことなどを背景に、民間部門の個人情報保護の必要性を求める世論が高まった。平成11（1999）年6月4日、自由民主党、自由党、公明党・改革クラブの3党により「個人情報保護の法制化を3年以内に図る」旨の確認書が交わされ、同月10日、小渕首相（当時）が衆議院地方行政委員会において、民間部門も対象とした個人情報保護のあり方について政府全体で、総合的に検討して、法整備を含めたシステムを速やかに整えていくとの答弁を行った。また、衆議院において、政府に対し個人情報保護に関する所要の措置を講ずることを要請する旨の規定を附則に追加する修正がなされ、同法案は、平成11（1999）年8月12日成立した。

個人情報保護検討部会は、同年11月、「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）」をまとめ、全分野を包括する基本法の制定、法制的観点から専門的な検討の必要性を提言した。これを受けて、平成12（2000）年1月、個人情報保護法制化専門委員会（座長：園部逸夫立命館大学大学院客員教授）が設置され、同委員会は、法制化に向けた専門的検討を重ね、同年6月中間整理を、続いて10月に「個人情報保護基本法制に関する大綱（大綱）」をとりまとめ、森首相（当時）に提出した。これを受けて政府では、同大綱に沿って立法化が進められ、平成13（2001）年3月27日、「個人情報の保護に関する法律案」が閣議決定され、第151回国会に提出された。

### **1.3 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案提出に到る経過**

第151回国会に提出された個人情報保護法案において、第11条第1項及び2項並びに附則第7条は、国の行政機関並びに独立行政法人及び特殊法人について、公的部門にふさわしい保有個人情報の適正な取扱いが確保されるよう、政府に対し、その公布後1年を目途として法制上の措置その他必要な措置を講ずべきことを規定していた。これを受け、政府は、平成13（2001）年、「行政機関等個人情報保護法制研究会」（座長：茂串俊・元内閣法制局長官）を設け、国の行政機関等の個人情報保護の充実強化のための方策について調査研究を開始した。研究会は、同年7月に「中間整理」、10月に「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について 電子政府の個人情報保護」をまとめ、こを受けて政府は、平成

14(2002)年3月15日、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」等関連4法案を国会に提出した。

## 1.4 個人情報保護関連法案の国会における審議の経過

個人情報保護法案(第151回国会提出)は、内閣委員会に付託されたまま継続審議となっていたが、第154回国会で、行政機関個人情報保護関連4法案(154回国会提出)とともに趣旨説明、質疑が行われた後、衆議院内閣委員会で審査が始まった。しかし、この5法案は、継続審査となり、続く第155回国会においても内閣委員会で審査が行われたが、与党は、翌年常会での法案の再提出を求めるとし、審議未了・廃案となった。第156回国会では、個人情報保護関連5法案は大幅に修正された上で、再度国会に提出された。大幅修正の主な内容は、(1)個人情報保護法案では、五つから成る「基本原則」の削除、罰則付きの「義務規定」の適用を受ける個人情報保護取扱事業者の対象を、報道・学術研究・宗教・政治の他に、著述業を追加したこと及び報道の定義が明記されたこと、報道機関などに個人情報を提供する行為に対し、

### <個人情報保護関連法案の関連年表

~国会提出後>

H13(2001) 151回 (提出・継続) 152回(継続) 153回(継続)	3.27	個人情報保護に関する法律案(個人情報保護法案)閣議決定、国会提出(151回国会)
	7	総務省の行政機関等個人情報保護法制研究会、中間整理
	10.26	総務省の行政機関等個人情報保護法制研究会、「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について 電子政府の個人情報保護」を決定
H14(2002) 154回 (提出・継続) 155回(廃案)	4.25	個人情報保護法案、衆議院本会議で趣旨説明。上記法案のほか「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」を含む4法案、国会提出(154回国会)
	5.17	個人情報保護関連5法案、内閣委員会で審議入り(審議未了で継続審議)(154回国会)
	12	個人情報保護関連5法案、審議未了・廃案(155回国会)
H15(2003) 156回 (再提出・審議中)	3.7	個人情報保護関連5法案、「基本原則」の削除など大幅修正の上で国会提出、個人情報保護特別委員会で審議入り、野党4党対案を提出(156回国会)
	5.6	個人情報保護関連5法案、衆議院通過

主務大臣は権限を行使しないこととした、(2) 行政機関個人情報保護法案では、公務員への罰則規定を新設したこと等である。

平成 15 (2003) 年 4 月 8 日、政府案と同時に、野党 4 党 (民主党・無所属クラブ、自由党、日本共産党、社会民主党・市民連合) による対案について、それぞれ衆議院本会議において趣旨説明及び質疑が行われた。同法案審議のために、個人情報の保護に関する特別委員会が設置され、同年 4 月 14 日より委員会審査が始まった。

個人情報保護法案においては、政府案及び野党案との間で、本人の関与(野党案は目的規定に「自己情報コントロール権」を明記)、表現の自由への配慮(野党案は目的規定に明記)、「センシティブ情報」の収集禁止(野党案に明記)、事業者の監督権者(政府案は担当大臣、野党案は「個人情報保護委員会」)、義務規定の適用除外(政府案は職業と目的、野党案は目的のみでの除外)などの論点において相違を見せている。

同特別委員会では、参考人質疑を含めたおよそ 40 時間に及ぶ審査が行なわれ、平成 15(2003)年 4 月 25 日、政府提出の個人情報保護関連 5 法案は、賛成多数で可決され、5 月 6 日、衆議院本会議で可決した。なお、衆議院における委員会審査の過程で、「施行 3 年後をめぐりに施行状況を検討し、必要な措置を講ずる」旨の附帯決議が採択された。なお、内閣提出法案は参議院に送付され、個人情報の保護に関する特別委員会で審査が行われている(平成 15 年 5 月 15 日現在)。

## 2 法案の概要

### 個人情報保護法案(基本法制)

下線部は旧法案からの変更部分

#### <基本法部分>

- 1 **基本理念**：個人情報の適正な取扱い
- 2 **国等の責務、施策**：政府が基本方針を作成して総合的かつ一体的に施策を推進等

#### <一般法部分>

### 3 民間の個人情報取扱事業者の義務：

対象情報 一定規模以上の体系的に整理された個人情報(一定規模以上のデータベース中心)

個人情報の取扱い 利用目的の特定・公表、利用目的の範囲内での取扱い、適正取得、正確性の確保、安全確保、第三者提供の制限 等

本人関与 本人から求められた場合の開示、訂正、利用停止の義務

- 4 **苦情処理**：事業者・認定個人情報保護団体による自律的な苦情処理
- 5 **事業者に対する監督**：主務大臣による事後的なチェック（報告徴収、助言、勧告、命令）
- 6 **主務大臣の権限の行使の制限**：報道機関等への情報提供者に対する権限の不行使
- 7 **適用除外**：報道（個人を含む）、著述、学術研究、宗教、政治に係る取扱いに関して義務規定の適用を除外
- 8 **報道の定義**：不特定かつ多数の者に対して客観的事実を事実として知らせること（これに基づいて意見又は見解を述べることを含む）

### 行政機関個人情報保護法案

- 1 **目的**：国の行政機関における個人情報の適正な取扱い
- 2 **対象機関**：国のすべての行政機関（会計検査院を含む。）
- 3 **対象情報**：電子記録のみならず、行政文書に記録されている個人情報
- 4 **個人情報の適切な取扱い**：
  - ・ 保有制限 - 利用目的の達成に必要な範囲内等
  - ・ 書面による直接取得に際しての利用目的の明示
  - ・ 利用・提供の制限 - 利用目的以外の目的のための利用・提供の原則禁止
  - ・ 正確性の確保 - 利用目的の達成に必要な範囲で事実と合致
  - ・ 安全確保 - 漏洩等防止のための措置
- 5 **個人情報ファイルの適正な管理と公表**：
  - ・ ファイル保有に当たっての総務大臣に対する通知
  - ・ 個人情報ファイル簿の作成と公表（インターネット等も活用）
- 6 **本人関与**：
  - ・ 開示請求制度 - 本人開示に支障の生ずるおそれのあるものを除く開示（部分開示を含む。）義務
  - ・ 訂正請求制度 - 事実と相違するものについて利用目的の達成に必要な範囲での訂正義務
  - ・ 利用停止請求制度 - 不適法な取得、利用、提供について適正な取扱いを確保し事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼさない限りにおいて利用停止義務
- 7 **不服申立て**：開示、訂正、利用停止を拒否する決定に対する不服申立てについて、情報公開・個人情報保護審査会への諮問義務
- 8 **罰則**：以下の行為を行った行政機関の職員等に関する罰則
  - ・ コンピュータ処理されている個人データの漏えい
  - ・ 不正な利益を図る目的での個人情報の提供又は盗用

- ・ 職務の用以外の用に供する目的で職権を濫用した個人の秘密の収集

### **独立行政法人等個人情報保護法案**

- ・ 対象法人 独立行政法人、特殊法人及び認可法人であって行政機関と同様に（132法人）取り扱うべきもの（基本的に独立行政法人等情報公開法と同様）
- ・ 対象情報、取扱の規範、管理のルール、本人の関与、救済制度、罰則は行政機関法制の仕組みを基本に、独立行政法人等の性格に適合した仕組み

### **情報公開・個人情報保護審査会設置法案**

- ・ 情報公開審査会（平成13年設置）を改組
- ・ 行政機関及び独立行政法人等の情報公開法制の開示決定等に関する不服申立てに関する諮問
- ・ 行政機関及び独立行政法人等の個人情報保護法制の開示、訂正、利用停止決定等の不服申立てに関する諮問

### **整備法案**

- ・ 府省設置法の改正
- ・ 登記、刑事訴訟、特許等情報の適用除外（基本的に情報公開法の適用除外に準じている）

総務省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/a\\_05\\_f.htm](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/a_05_f.htm)>掲載

『個人情報保護関連 5 法案の概要』（内閣官房・総務省）より抜粋

## **3 第一次・第二次政府案、野党案の主な論点と国会質疑**

### **3.1 法制整備の基本的枠組みについて**

#### **3.1.1 問題の所在**

個人情報保護法制の基本的枠組みを比較法的に見ると、以下の方式に大別することができる。

#### **オムニバス方式（統合方式）**

一つの法律で国・地方公共団体等の公的部門（パブリック・セクター）と民間企業等の民間部門（プライベート・セクター）の双方

を対象とする。ヨーロッパ諸国に多い。

### **セグメント方式（分離方式）**

公的部門と民間部門とをそれぞれ別の方式で対象とする。昭和 63 年の行政機関情報保護法のみが存在する日本はこの方式に分類される。

### **セクトラル方式（個別分野方式）**

それぞれの部門について、特定の分野で保護措置を講ずる方式。アメリカがこの方式に分類される。

個人情報保護検討部会中間報告「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）」は、公的部門と民間部門を通じる基本法 + セクトラル方式を提案していた。

「我が国において、既に社会一般に広く個人情報の利用が進んでいる現状にかんがみると、民間部門をも対象とした個人情報保護システムの整備は喫緊の課題である。

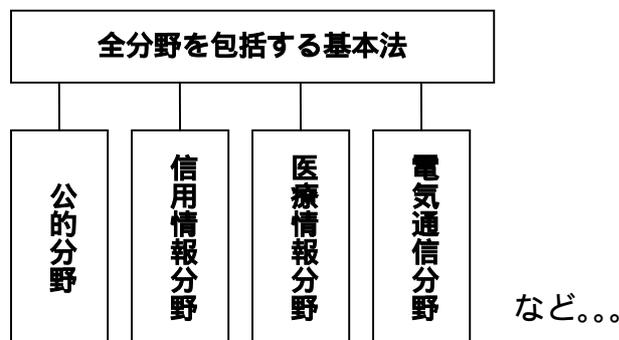
しかし、民間における個人情報の利用の形態やその程度は分野によって様々であるので、個別法による公的関与や民間における自主規制など、個別分野ごとの利用の特性に応じた保護を図っていく手法の利点を十分生かしていくことが不可欠である。

また、個人情報利用の分野の拡大及び高度化など今後起こり得る様々な状況の変化に的確に対応し得るような全体として柔軟なシステムの構築を目指す必用もある。

したがって、我が国の個人情報保護システムの在り方としては、まず、官民を通じた基本原則の確立を図ることとし、あわせて保護の必要性が高い分野については個別法の整備を図るとともに、民間における業界や事業者等の自主規制等の自主的な取組みを促進し、これらを全体として組み合わせる最適なシステムとして構築することを基本とすることが適当である。

このような観点から、我が国の個人情報保護システムの中核となる基本原則等を確立するため、全分野を包括する『基本法』を制定することが必用である。」中間報告より抜粋。

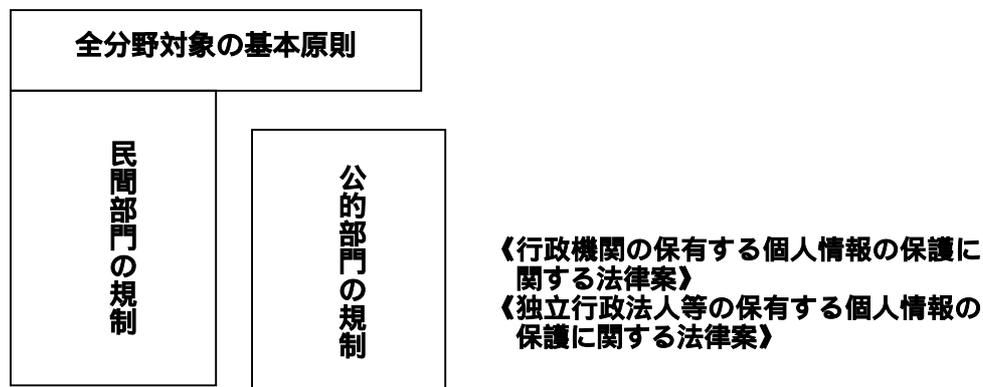
中間報告の提示したイメージ  
《基本原則の確立》



《保護の必要性の高い分野についての個別法の整備制》  
又は《業界の自主ルールの制定》

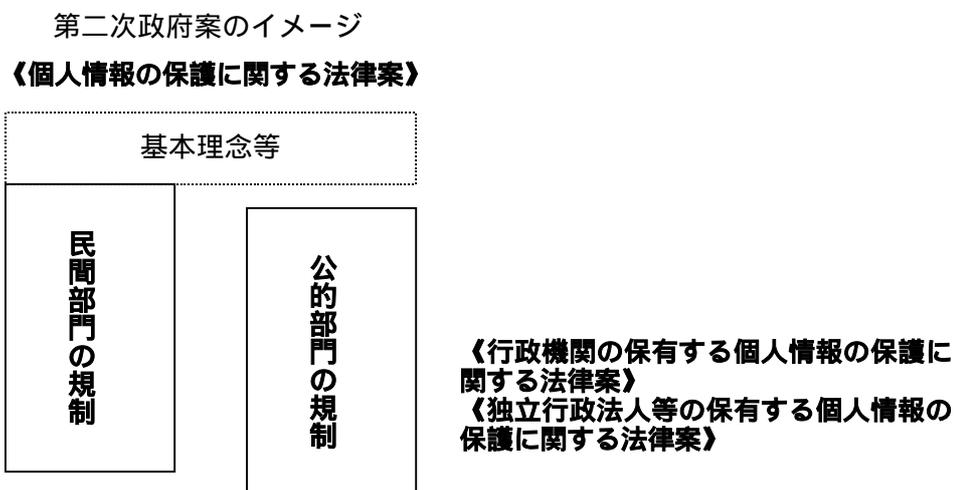
これに対し、法制化専門委員会大綱及びこれを基に作成された第一次政府案においては、公的部門と民間部門の両方をカバーする基本法制となる「個人情報の保護に関する法律案」を考え、「個人情報の保護に関する法律案」における基本原則部分については、公的部門と民間部門に共通だが、同時に、民間部門についてはセグメント方式的な規制規定を設けるといった形式をとった。また、公的部門についてもセグメント方式的に「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」及び「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律案」の制定が示された。

大綱及び第一次政府案のイメージ  
《個人情報の保護に関する法律案》



分野ごとの個別法の制定が排除されるわけではない。

第 156 回国会における第二次政府案は、第一次政府案における「基本原則」が削除された。ちなみに、野党案も同様の構造となっている。



### 3.1.2 主な国会質疑

#### 第一次政府案に対する質疑

（第 155 回国会・H14.12.4 衆・内閣委員会）

**枝野幸男君（民主）** ……まず何よりもこの法律が違和感を感じますのは、第二章の基本原則と第五章に主に書いてあります個人情報取扱事業者に対する規制の規定とが一つの法律の中に併存しているということでもあります。

本来、基本原則というものは、それはもちろん行政機関も含めて、どなたであっても守るべき基本原則があって、そのもとで、例えば民間だからこういう特徴の規制をしよう、行政機関だからこれだけより厳しくしようというような仕分けがなされていく、あるいは、場合によっては、その民間の中でも事業の業種などによって規制の仕方を変えていこう。まず、いずれにしても基本原則というものは、行政機関の個人情報の保護、民間に対する個人情報の保護、全体を覆うべき基本原則であるはずであって、この法律案の第二章でもそういうふうに規定されているわけでありませう。

ところが、行政にもかかわるべき基本原則が主に民間に対する規制を規定している条文と一緒にたになって一つの法律案になっているから、じゃ、規制を受ける事業者としては、結局、具体的な法律の規制法部分の適用に当たってこの基本原則部分がどの程度影響力を持ってかぶってくるのか、あるいは、規制法部分について適用除外がされていても基本原則は適用される、一方でこちらには、適用除外はされているけれども規制法が結びついている。こういう中では、受けとめる事業者としては、基本原則部分のところを読んで、それによる萎縮効果が生じざるを得ない。まずは、この基本原則と事業者に対する規制の部分とを二つに分けるべきである、別々の法律にするべきであるというふうに私どもは思っています。……

**細田博之国務大臣** この問題は、いろいろ有識者も入れながら御意見を伺いなが

ら、どのような法体系で検討したらいいかという御議論をいただいたわけでございますけれども、確かに枝野議員がおっしゃいますように、この法律は一種の二階建てのような形をしてあって、どちらを一階と言うかわかりませんが、基本原則については、いわゆる官の部分も含めてカバーするような個人情報の保護に関する基本規定と申しますか考え方を置いてあり、それがおっしゃいましたような基本原則でございますが、それに加えて、今まで法律的に未整備であった部分、民間の部分については、より詳細に規定が行われておるということでございます。

しかしながら、この立法は、全体として個人情報保護に関しまして民間分野、公的分野、その他個別分野に体系的な制度を整備しようという非常に意欲的な取り組みで法制ができておりますために、ちょっとそのような違和感を覚えられるようなことがあるかとは思いますが、私どもとしましては、総論部分においても、あるいは個別の各論部分、民間における各論部分においても、特にどこの部分で過剰な規制があるというふうには考えておりません。これは一つの立法の考え方であると思っておりますので提出した次第でございます。

**枝野委員** ……一点だけ、今の御答弁、当然納得できませんが、指摘しておきたいんですが、意欲的、体系的に全体像のような形で基本原則も民間もおっしゃるのでしたら、民間に対する法規制の部分を行政機関にも全部当てはめて、行政、民間問わず規制部分全部ぶち込んで、そのほかに特別法として、行政だからこれだけより厳しくなりますというのが別法で出てくる。これならまだ、基本原則と規制部分が一緒にくっついていても、それなりの説得力はあるかもしれない。でも、民間だけは基本原則とくっつけて一体法にして、意欲的にやりましたと。行政は全然別の方で、部分的にはこの民間に対する規制よりもさらに緩やかだったりする、わけのわからない、バランスのとれない法案を出してきている。

これが今回の個人情報保護法制の整備に当たって混乱を呼んでいるまずは出発点であり、最初のボタンのかけ違いがありますから、今後申し上げる部分のところでもいろいろと問題が出てきている。まずは、この基本法部分を切り離すということをも最低限しなければならないということを重ねて指摘しておきたいと思っております。

……

## 第二次政府案に対する質疑

### (第156回国会・H15.4.17 衆・個人情報の保護に関する特別委員会)

**平岡秀夫君(民主)** ……いわゆる個人信用情報、これについて個別立法の必要性をどのように認識しておられるのか。そして、その検討状況というのはどのようなになっているのかということについてお聞かせいただきたいと思っております。

**竹中平蔵国務大臣** 今、ここで御審議をいただいている個人情報保護法は、基本法、いわゆるアンブレラに相当するものであって、そのアンブレラのもとにぶら下がる個別の法律体系をどのようにつくっていくかということは、これはすべての省庁、すべての大臣にとって大変重要な問題であるというふうに認識をしております。

金融分野においては、業態を問わず、個人、金融仲介機関とのかかわりにおいて、個人情報の取り扱いが重要な論点となるというふうに認識しておりますので、これまでも、個人情報の保護に関する法律案に加えて、追加的な措置が必要かどうか、その必要性等について金融審議会等で議論をいただいていたところでございます。

今後、この個人情報保護法案の審議状況を勘案しながら、個人信用情報の保護等については何らかの立法措置が必要か否かも含めて、金融分野における個人情報の取り扱いについて検討してまいりたい、金融審議会等々でこういう議論がこれまでも行われておりますので、そうした中でしっかりと議論を煮詰めていきたいとい

うふうに思っているところでございます。

## 3.2 自己情報コントロール権を明記することについて

### 3.2.1 目的規定の比較対照

第二次政府案 (第156回国会閣法71号)	第一次政府案 (第151回国会閣法90号)	野党案 (第156回国会衆法10号)
<p>(目的)</p> <p><b>第1条</b> この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、<u>基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。</u></p>	<p>(目的)</p> <p><b>第1条</b> この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、<u>基本原則及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。</u></p>	<p>(目的)</p> <p><b>第1条</b> この法律は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、<u>表現の自由を尊重しつつ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定め、及び個人情報保護委員会を設置することにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人情報の取得、利用、第三者に対する提供等に関し本人が関与することその他の個人の権利利益を保護することを目的とする。</u></p>

下線部分が第一次政府案と第二次政府案の相違部分、波線部分が野党案と第二次政府案の相違部分である。野党案の「個人情報の取得、利用、第三者に対する提供等に関し本人が関与すること」の部分が自己情報コントロール権を意味すると説明されている。

### 3.2.2 主な国会質疑

#### (第156回国会・H15.4.14 衆・個人情報の保護に関する特別委員会)

**松下忠洋委員(自民)** ……野党案におきましては、自己情報コントロール権と称しまして、目的規定に規定するとしておりますけれども、この自己情報コントロール権につきましては、総理は、先日の本会議におきまして、内容、範囲及び法的性格に関しさまざまな見解があり、明確な概念として定着していないと答弁されております。

諸外国の法制で自己情報コントロール権を明記している例があるのかないのか、把握している範囲で、簡潔に答弁をお願いいたします。

**藤井昭夫政府参考人(内閣官房内閣審議官)** お答えいたします。

諸外国の法制における自己情報コントロール権の条文の有無についてでございますが、立案当局といたしましては、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス等主要諸国について調査しているところでございますが、条文上、自己情報コントロール権という文字を規定している例はございません。

**松下委員** 自己情報コントロール権というのがどういうことなのかということも含めて、国民に少しわかりやすいように御説明いただきたいと思います。簡潔に、わかりやすくお願いいたします。

**藤井政府参考人** 自己情報コントロール権という考え方自体、まだ学説上でいろいろ検討されているところでございますので、簡単に御説明ということはなかなか難しいのでございますが、私が知っている限りにおいては、一つは、ドイツにおきまして、自己を表現するような権利、そういったものは人格権で認められるべきだというようなことから、自己決定権という考え方が生まれております。それからまた、アメリカの方でも、いろいろの判例、これまでのプライバシー侵害についての判例を分析された学者の方々が、従来のような消極的に公権力からの自由、そういった観点からの救済だけでは足りないのもっと積極的な権利としてプライバシーの権利を認めるという物の考え方が出てきているということでございます。

そういったいろいろな考え方が日本でも紹介されて、我が国の学者の方もいろいろな考え方をお示しになっておられるのですが、なかなか共通項は難しいのでございませぬけれども、平たく言えば、自分の情報については自分が一定程度関与できるというようなこと、それも、根っこことといたしましてはやはり憲法上の、13条に見られますような人格権、そういったものに由来する重要な権利というようなことかと思っております。ただ、本当のところ、学説ではいろいろな考え方がありまして、消極説もあるという状況でございますので、そういうところでございます。

**松下委員** 私たち自民党は、このような学説上も不明確な概念を安易に導入して法案の文章として明記することは、報道、表現の自由を侵害するおそれがあると考えております。

そこで、細田大臣にお尋ねいたしますけれども、自己情報コントロール権を法案に明記することの問題点について御説明いただきたい。お願いします。

**細田博之國務大臣** 自己情報という場合には、自分のさまざまな、日常生活とか過去のいろいろな経緯、出生から、その後結婚したり住所を定めたり、財産を取得したり病気にかかったり、ありとあらゆる自己情報というのがありまして、それについては他人に知られたくないという要素もたくさんございます。一体、自分が自己情報というものについてどういうふうな考え方を持つのかということについては非常に複雑な態様があり得ると思っております。

その中で、およそ自己に関連する情報であればすべて開示、訂正、利用停止、第三者提供に当たりましてアプリオリに権利として認めるということになると、例えば報道が行われる場合、それが非常に自分の個人の情報にかかわる場合に、それはすべて権利だから差しとめるとか何らかの制約を加えるということになりますと、やはり報道の自由との調整原理というものにも触れるのではないかなという気もいたします。

他方、野党案のように、「目的」の中に書き込んでいけば足りるというものでもなく、私ども政府としては、個人の権利利益を保護する観点から、事業者による個人情報の取り扱いに対する本人の関与を重要な仕組みと位置づけて、開示、訂正、利用停止、第三者提供に当たっての幅広い本人同意などについて明確に規定しておりまして、それで足りるのではないかと、こういうふうにご検討いただいております。

**(第156回国会・H15.4.15 衆・個人情報の保護に関する特別委員会)**

**榊原敬悟委員（公明）** ……プライバシー、まず本人関与、自己情報コントロール権ではありますが、私も何とか法文の中で明記できないか悩んできた一人でございます。そういう意味で、野党の皆さんのお取り組みも理解をするわけではありますが、ただ、残念ながら、自己情報コントロール権あるいは本人関与ということについて、自己情報コントロール権ということについてもう何十年と議論をしてきているわけではありますが、やはりその概念が不明確である、学説上やはりなかなか定着をしていない、こういうことがある中で、政府案は、きのうも議論しましたが、開示あるいは訂正請求、利用停止までの具体的な本人関与の手段を権利として整理しているということでありまして、何とかぎりぎり、私は、きのうも大臣とはやりましたが、自己情報コントロール権というその実態を整理できたのではないかと考えているわけでもあります。

……この自己情報コントロール権、本人関与という規定を入れていただきますと、取材活動への不当な干渉に道を開きかねないという改めての不安、懸念が示されているわけでありまして、報道の自由との調整ということはなかなか困難な問題だと思えますが、野党提案者のお考えをお聞きしたいと思えます。

**山内功議員（民主）** ……野党案では、具体的には、目的外利用の制限の例外事由を政府案より縮小したり、利用目的の通知、公表については原則通知にしたりするなどしておりますが、そうした本人関与を充実させる努力のよって立つ考え方として、自己情報コントロール権の基本的な考え方、すなわち、自己情報への本人関与の重要性を第一条の目的規定に頭出ししたものでございます。野党案は、自己情報コントロール権について、その要件効果が学説においてもなお検討過程にあることとございますので、確定的なものとしては明記はしていないものの、その基本的考え方を十分に反映させた画期的なものであると自負もしております。

自己情報コントロール権は確かに表現の自由と緊張関係にあることは、事実であろうと思えます。しかし、だからこそ第一条で、政府案にはございませんが、第一条の中に野党案では「表現の自由を尊重しつつ、」と規定をしておりますし、具体的には、野党案の65条で適用除外の範囲を広くとることなどにより、政府案より格段に表現の自由は尊重されたものとなっていると考えております。

### **3.3 基本原則について**

#### **3.3.1 問題の所在**

第一次政府案においては、第二章において「基本原則」に係る規定が置かれていた。これは、OECD8原則を条文化したものと説明されている。具体的義務規定が55条において適用除外されているのに対し、基本原則には適用除外がない（すなわち、報道機関等にも基本原則が適用されることとなる。）こと、それにより、報道機関の報道等に萎縮効果が生じるのではないか等が主な争点となった。第二次政府案においては、基本原則に係る規定が削除された。

### 基本原則規定とOECD 8原則の対照

第一次政府案における基本原則規定	OECD 8原則
個人情報個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、個人情報を取り扱う者は、以下の基本原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努めなければならない。(3条)	<b>責任の原則</b> (管理者は諸原則実施の責任を有する)
<b>利用目的による制限(4条)</b> 個人情報は、その利用の目的が明確にされるとともに、当該目的の達成に必用な範囲内で取り扱われなければならない。	<b>目的明確化の原則</b> (収集目的を明確にし、データ利用は収集目的に合致するべき) <b>利用制限の原則</b> (データ主体の同意がある場合、法律の規定による場合以外は目的以外に利用使用してはならない)
<b>適正な取得(5条)</b> 個人情報は、適法かつ適正な方法で取得されなければならない。	<b>収集制限の原則</b> (適法・公正な手段により、かつ情報主体に通知又は同意を得て収集されるべき)
<b>正確性の確保(6条)</b> 個人情報は、その利用の目的の達成に必用な範囲内で正確かつ最新の内容に保たれなければならない。	<b>データ内容の原則</b> (利用目的に沿ったもので、かつ、正確、完全、最新であるべき)
<b>安全性の確保(7条)</b> 個人情報の取扱いに当たっては、漏えい、滅失又はき損の防止その他の安全管理のために必用かつ適切な措置が講じられるよう配慮されなければならない。	<b>安全保護の原則</b> (合理的安全保護措置により、紛失・破壊・使用・修正・開示等から保護するべき)
<b>透明性の確保(8条)</b> 個人情報の取扱いに当たっては、本人が適切に関与し得るよう配慮されなければならない。	<b>公開の原則</b> (データ収集の実施方針等を公開し、データの存在、利用目的、管理者等を明示するべき) <b>個人参加の原則</b> (自己に関するデータの所在及び内容を確認させ、又は異議申立を保障するべき)

### 3.3.2 主な国会質疑

#### 第一次政府案に対する質疑

(第155回国会・H14.5.22 衆・内閣委員会)

**後藤斎委員(民主)** 逆に、審議の中で、冒頭官房長官にもお尋ねしましたが、官が絶対である、メディアの報道や取材の自由はできるだけ排除をしようという意思というのはなかったんですか。

**藤井昭夫政府参考人(内閣官房内閣審議官)** ……第二章の基本原則のメディア等に対する適用問題についても、これも法制化専門委員会で相当御論議いただいたんですが、結論的には、基本原則というのはそもそも各人、万人がみずから努力する義務である、しかも公権力による関与とか罰則も一切ないということで、こういった努力をしていただくということ自体、メディアに不当な報道規制になるというおそれはないということで、基本原則からの適用除外というのはされていないとい

うことでございます。

#### (第155回国会・H14.12.4 衆・内閣委員会)

**枝野幸男委員(民主)** ……次に、この基本原則、先ほどお話ししましたとおり、規制法部分については報道などに配慮した一定の適用除外がありますが、この基本原則についてはいわゆる適用除外は全くありません。それは、基本原則なんだからみんな考えてください、それは報道機関だろうと何だろうと別に規制をするわけではないんだからいいんじゃないかというお考えなのかもしれませんが、先ほど申しましたとおり、それは、報道機関あるいは報道機関から取材を受ける側、みんな人の子ですから、法律に書いてある、ちょっと遠慮しなきゃいけないんじゃないだろうか、いろいろ考えなきゃいけないんじゃないだろうかというような萎縮の効果はどうしても出てきてしまう。

報道機関には、例えば、紙媒体だけではなくて、国が免許を持っている報道機関などもありますから、この間、どこかの委員会で報道機関を呼んで、報道した中身について批判をするような審議がなされていたと聞いて私は唖然としたんですけども、そういった免許を握られている報道機関にとっては、ますますその萎縮的な効果は大きいだろうというふうに思います。

これはそもそも、確かに、先ほど申しましたとおり、基本的人権とも言える自己情報コントロール権を守る、そのためには、皆さん、こういう基本原則を守ってください、それは当然だけれども、同時にそれが、表現の自由という、これまた大変重要な人権と矛盾、衝突する場合にはどうするのかということについては全く配慮がなされていないから、そういう萎縮的な効果が心配をされる。

やはり、表現の自由というのは、たとえ他の分野のところで、例えば政治、行政の失敗があったとしても、表現の自由が守られているからそれを訂正、改善する余地が残るといって、人権の中でも最も重要な人権でありますから、個人情報の自己情報コントロール権と表現の自由とが衝突する場合は表現の自由を優先させるというのは、基本的な原則として当然のことである。そういった思想をきちんとこの基本原則のところに置いておいて、表現活動、報道活動に対する萎縮効果が働かないようにするということは不可欠であると思いますが、いかがでしょうか。

**細田博之国務大臣** ……この基本原則に書かれたことは、全く法的規制効果を持っておるものではありません。我が国のすべての法律について言えることですが、規制が法的にかかっていないものはすべて自由であるという原則によって我が法治国家は運営されているとは思っております。

そういった中で、しかし、こういう規定があると、何かあるのではないかと、法律に基づかないようなある種の勢いや傾向が出て、それを根拠に何か新たな行為が出るのではないかと御心配をいただきますと、これは、法の本来の目的から相当離れて、法律論というよりは法社会学的な側面ではないかと思うわけでございまして、しかし、そういうことが社会的に存在する、あるいは歴史的にも存在してきたということもあるわけですから、そういったことは、また国会における御議論もいただきながら、適正なあり方で考えることが適当ではないかと思っております。

#### (第155回国会・H14.12.4 衆・内閣委員会)

**細野豪志委員(民主)** ……基本原則のところですが、先ほどこれは法規範性がないというようなことをおっしゃった。……この法規範性はないというような趣旨のことをおっしゃいましたけれども、私、いろいろな方と話をしまして、どう

しても出てくるのが、これは本当に裁判に持っていかれたときに、この基本原則の部分が趣旨として反映されて裁判規範性が出てくるんじゃないか、これは皆さん共通して心配しているんです。

過去の委員会でも何度かこのお話出ましたけれども、この部分に関して明確な答弁はいただいているんですね。これが裁判規範性を持つ場合、適正な取得でないかどうかということがメディアにおいて判断の材料となる可能性がある。これは絶対ないと大臣答弁できるんですか。この部分、非常に重要だと思いますよ。お答えください。

**細田博之国務大臣** 法文上はそのようなことはないかと理解しておりますけれども、今出ている御議論あるいは細野議員の御議論は、こういった規定をベースに、例えば民事等において非常に実質的に大きな影響を与えるという社会基盤が日本にはあるのではないかとわれれば、私はそういう可能性を一〇〇%否定するものではありません。

しかし、日本は法律上決められた規定によりまして権利義務の創設あるいは規制を行っている法治国家でございますので、基本原則からいえばそのようなおそれはないと思っておりますが、ただ、そこで政治的、社会的な影響、心理的な影響、あるいは裁判への影響ということをお心配になる方も多いことは認識しております。

**細野委員** 私が聞いているのは、社会的な影響とかということではなくて、その中の裁判規範性があるのかどうか、裁判でこの部分が引用される可能性がないと大臣が断言されるんですかということをお聞いているんです。

**細田国務大臣** まず、基本原則の努力義務違反をもって裁判所に訴えることは困難であると考えますが、プライバシー保護を理由として民法上の損害賠償請求訴訟等が裁判所に提起されている場合、その違法性の判断要素の一つとして基本原則が活用されるという考え方はあると思います。

しかしながら、取材、報道活動についていえば、法目的において個人情報の有用性への配慮と個人の権利利益の保護という利用と保護のバランスを明確にしているところであり、基本原則の解釈に当たりまして、報道の重要性、公共性、取材の困難度、本人の権利利益保護の必要性等を考慮すべきことを求めているところであります。したがって、基本原則が違法性の判断要素とされたとしても、判例の考え方であるケース・バイ・ケースの利益衡量という基本的姿勢を変えることはないと考えております。

**細野委員** ……ただ、大臣、前半で非常に重要な答弁をされましたね。この法律の基本原則の部分が裁判規範性を持つ可能性がある。これ自体で訴訟を起こすことはできないにしても、これは裁判規範性を持つ可能性があるという部分に関して、大臣、否定できないということによろしいんですね。この部分だけ答弁ください。

**細田国務大臣** 民法上の損害賠償請求訴訟等が裁判所に提起されている場合、その違法性の判断要素の一つとして基本原則が活用されるとの考え方はあるのではないかと考えております。

### 3.4 センシティブ情報の収集制限について

#### 3.4.1 問題の所在

佐藤幸治に代表される有力な学説は、プライバシーに係る情報を「**プライバシー固有情報**」(その人の道徳的自律の存在にかかわる情報。いわゆる「**センシティブ情報**」)と「**プライバシー外延情報**」(個人の道徳的自律

の存在に直接かかわらない外的事項に関する個別的情報)に分類し、それぞれについてプライバシー侵害の態様が異なるとする(芦部信喜も基本的にこれを支持。本資料 30 頁の図参照)。

ただ、芦部は、この考え方について、**センシティブ情報の範囲が明確を欠くのではないか、センシティブ情報と外延情報のそれぞれの情報の侵害につき争いが生じた場合の違憲審査の相違が不明確であること、**の二点について問題を提起した。

個人情報保護法案においても、「センシティブ情報」をどのように位置づけるのかについて議論が行われた。

### 3.4.2 センシティブ情報に係る規定の比較対照

#### 個人情報の保護に関する法律案関係

第二次政府案 (第 156 回国会閣法 71 号)	第一次政府案 (第 151 回国会閣法 90 号)	野党案 (第 156 回国会衆法 10 号)
<p><b>(基本理念)</b>  <b>第 3 条</b> 個人情報とは、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。</p>	<p><b>(基本理念)</b>  <b>第 3 条</b> 個人情報が個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、個人情報を取り扱う者は、次条から第 8 条までに規定する基本原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努めなければならない。</p>	<p><b>(基本理念)</b>  <b>第 3 条</b> 個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。</p> <p>2 思想及び信条、信心の状況、経歴等に関する個人情報であって、一般に公表されることを欲しないとされるもの及び差別の原因となるおそれのある個人情報は、特に慎重な取扱いが図られなければならない。</p> <p><b>(特に慎重な取扱いを要する個人情報)</b>  <b>第 15 条</b> 個人情報取扱事業者は、あらかじめ本人の同意を得ないで、次に掲げる事項を含む個人情報(公知であるものを除く。)を取り扱ってはならない。</p> <p>一 思想及び信条に関する事項            二 医療に関する事項            三 福祉に係る給付に関する事項</p>

		<p>四 犯罪の経歴に関する事項</p> <p>五 人種、民族、社会的身分、門地並びに出生地及び本籍地</p> <p>2 前項の規定は、次に掲げる場合については、適用しない。</p> <p>一 法令に基づく場合</p> <p>二 人の生命又は身体の保護のために必要がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。</p> <p>三 法令上の義務の履行のために必要な場合その他これに準ずる正当な理由がある場合</p>
--	--	--

### 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案関係

第二次政府案 (第 156 回国会閣法 72 号)	第一次政府案 (第 156 回国会閣法 70 号)	野党案 (第 156 回国会衆法 11 号)
		<p><b>(特に慎重な取扱いを要する個人情報)</b></p> <p><b>第 3 条</b> 行政機関の長は、あらかじめ本人の同意を得ないで、次に掲げる事項を含む個人情報（公知であるものを除く。）を取り扱ってはならない。</p> <p>一 思想および信条に関する事項</p> <p>二 医療に関する事項</p> <p>三 福祉に係る給付に関する事項</p> <p>四 犯罪の経歴に関する事項</p> <p>五 人種、民族、社会的身分、門地並びに出生地及び本籍地</p> <p>2 前項の規定は、次に掲げる場合については、適用しない。</p> <p>一 法令に基づく場合</p> <p>二 人の生命又は身体の保護のために必用がある場合であって、本人の同意を得ることが困難であるとき。</p> <p>三 法令上の義務の履行のために必用な場合その他これに準ずる正当な理由がある場合</p>

		<p>3 行政機関の長は、前項第二号又は第三号の規定に基づき、個人情報を取り扱おうとするときは、情報公開・個人情報保護審査会（行政機関の長が会計検査院長である場合にあっては、別に法律で定める審査会。以下同じ。）の意見を聴かなければならない。ただし、緊急を要する場合で、情報公開・個人情報保護審査会の意見を聴くいとまがないときは、当該手続を経ないで個人情報を取り扱うことができる。</p> <p>4 行政機関の長は、前項ただし書の規定に基づき、個人情報を取り扱ったときは、情報公開・個人情報保護審査会にその旨を報告しなければならない。</p> <p>5 行政機関の長は、第二項第二号又は第三号の規定に基づき、個人情報を取り扱ったときは、政令で定めるところにより、当該個人情報の概要、当該個人情報の取扱いの理由その他政令で定める事項を記録しておかなければならない。</p>
--	--	--

### 3.4.3 主な国会質疑

#### （第156回国会・H15.4.14 衆・個人情報の保護に関する特別委員会）

**榊原啓悟委員（公明）** ……それからもう一つは、センシティブ情報なんです、これも野党案では、第三条の「基本理念」の中に慎重な取り扱いを改めて明記し、さらに第四章の中で、本人の同意なしでの取り扱いを禁止するという規定を置いておられるわけであります。

実は、ここも私は悩んできました。当初、アメリカ型、ヨーロッパ型、随分研究をしながら、EU指令等を見ますと、その中には特別な慎重に取り扱うべき情報として整理してあるわけでありますから、そういう参考資料等も見ながら、ここはやはりセンシティブな情報というその概念はあるんじゃないかということもずっと考えてきた一人であります。

ただ、いろいろ考えましたけれども、すべての情報というのは、結局、すべてセンシティブな情報になり得るという可能性を持っているわけでありまして、野党案が幾つかのジャンルを書かれています、こういうように限定列挙することの困難性というものを実際に感じているわけであります。

これは両者にぜひ伺いたいところであります

**細田博之国務大臣** 個人にとりまして、センシティブな情報というのはさまざまな態様もあると思います。先祖からあるかもしれません。人間が、生まれて、育て、どういう教育を受けて、どういう経歴を経て、どういう財産を持って、どういう病気をして、親族がどういう状態になって、今日その人があるのか。あるいは、その後の子供たちや家族や知り合いや、そういったことも含めて、個人にとっては、自分の生涯であり、また由来であり、しかも、その中には人に知られたくない情報は幾らでもあるわけでございます。それを特別に、例えば思想、信条とか、医療だ福祉だ犯罪経歴だというふうに列挙した瞬間に、まだまだあるぞということになりまして、同じように、個人にとりましてはセンシティブな情報もたくさんありますね。

したがって、野党案も、見ますと、最後に、いろいろ、「法令上の義務の履行のために必要な場合その他これに準ずる正当な理由がある場合」というものについては云々というような規定を置いたりしまして、結局、除外をしようじゃないか。「特に慎重な取扱いを要する個人情報」として列挙はしていますが、完全な分類が非常に難しいわけです。

したがって、どちらかというところ、こういう問題は結局使われ方次第でございますので、その使われ方等においてどのように対処するかという、考え方、手続等をはっきりと定める政府案の個人情報保護法案のあり方が、最も公平かつ公正、客観的で、かついろいろな場合に対応できる案ではないかな、今のところ、一番、最大限出し得る知恵はこの程度ではないかなと思うわけでございますが、榊屋議員の思いは我々も同じでございます。できるだけ今後の例の積み重ねをしていく必要がある。これも、IT時代が始まって、さまざまな、大量の情報漏れがあったり、いろいろな問題が発生する事態が出てきておるところでございますので、今後の問題かと思っております。

#### **（第156回国会・H15.4.16 衆・個人情報の保護に関する特別委員会）**

**黄川田徹委員（自由）** それでは次に、行政機関の個人情報保護法について具体的に伺いたいと思います。

これもさまざま議論されておるところでありますけれども、今回野党四党が提出いたしました対案の大きなポイントとして、思想、信条といったいわゆるセンシティブ情報の取り扱いを原則として禁止する条項を入れたところがあります。私の地元の岩手県の個人情報保護条例第4条でも、思想あるいは信条といったいわゆるセンシティブ情報に関する規定を盛り込んでおります。

ところが、政府案では、これに関する規定がございません。そこで、本政府案でも、地方公共団体の条例のようにセンシティブ情報に関する規定を設けるべきではないかと私は考えておりますけれども、総務大臣の見解はいかがでしょう。

**片山虎之助国務大臣** ……そこで、今のセンシティブ情報なんですが、これは何れも当委員会でも議論されましたが、中身がなかなか固まらないですね。何がセンシティブか、これは人によって違う、状況によって違う。例えば、公職選挙法によれば、立候補の届け出には本籍を書いてもらわなければ困るんですよ。これは立候補の資格があるかどうか調べるわけですからね。ところが、就職のときに本籍を書くというのは、これは場合によっては就職差別になるという議論もあるので。

そこで、このセンシティブ情報ということ、色分けするんじゃなくて、全体の情報について厳重に取り扱う、妙な利用はしない、こういうことが基本ではないかという考え方でございまして、こういうものも、やはりこれからいろいろな過程を経てセンシティブ情報というものが固まってくれば、それが認知されるようになれば

ば、それは大いに検討する必要はあると私は個人的には思いますけれども、今の段階では、今の法制の方がベターではないかと思っております。

**黄川田委員** では、大臣に重ねてお尋ねいたしますけれども、地方公共団体の条例にセンシティブ情報に関する規定が盛り込まれておることについては、どのように評価いたしますか。

**片山国務大臣** それぞれの地方自治体の状況に応じて皆さんで議論して決められているわけですから、それはそれでいいと思いますし、運用もしっかりやってもらえばいい、こういうふうを考えております。

また、それが大変いいものであれば、我々としても、今後いろいろ検討する一つの資料にさせてもらえるということはあると思います。

## 3.5 適用除外について

### 3.5.1 問題の所在

第一次政府案においては、次のような考えに基づき、適用除外規定が設けられていた（55条）。

#### 個人情報保護基本法制に関する大綱（抜粋）

##### (1)適用除外について

###### ア 報道分野等との調整について

個人情報とは、前記「2 基本原則」のとおり、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものである一方、報道分野における個人情報の取扱いは、報道の自由に密接に関わるものである。

このため、報道分野における取材活動等に伴う個人情報の取扱いについては、次のように措置する必要がある。

「3 個人情報取扱事業者の義務等」の諸規定は適用しないこと。

報道分野においても、「1 目的」、「2 基本原則」の諸規定に基づき、個人情報が適性に取り扱われるための自主的な取組を行うよう努力すべきこと。

また、報道分野以外の宗教、学術、政治の分野における個人情報の取扱いの中には、信仰、学問、政党活動の自由と密接に関係するものがあり得ると考えられ、これらについては、政府の立案過程において、報道分野に準じて適切に調整する必要がある。

なお、適用除外に関する具体的な規定方法については、政府の立案過程において、可能な限り範囲を明確に画定する観点からの立法技術上の検討を行う必要がある。

しかし、第一次政府案における55条については、「適用除外の範囲(特に報道の範囲)が不明確である」、「フリーのジャーナリストやルポライターなどについて適用が除外されない可能性がある」などの点が指摘され、第二次政府案における適用除外規定は、下表のように修正され(第50条第1項)、さらに「報道」の定義が新たに設けられた(同条第2項)。

これに対して野党案は、政府案が「特定の者」が「特定の目的」で個人情報を取り扱うときに適用除外となるのに対し、「個人情報取扱事業者」が「特定の目的」で個人情報を取り扱うときに適用除外となるという構成をとっている（65条）。

適用除外規定に係る主な議論は、3.5.2を参照されたい。

第二次政府案 (第156回国会閣法71号)	第一次政府案 (第151回国会閣法90号)	野党案 (第156回国会衆法10号)
<p>(適用除外)</p> <p><b>第50条</b> 個人情報取扱事業者のうち次の各号に掲げる者については、その個人情報を取り扱う目的の全部又は一部がそれぞれ当該各号に該当する目的であるときは、前章の規定は、適用しない。</p> <p>一 放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。）報道の用に供する目的</p> <p>二 著述を業として行う者 著述のように供する目的</p> <p>三 大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者 学術研究の用に供する目的</p> <p>四 宗教団体 宗教活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的</p> <p>五 政治団体 政治活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する</p>	<p>(適用除外)</p> <p><b>第55条</b> 個人情報取扱事業者のうち次の各号に掲げる者については、前章の規定は適用しない。ただし、次の各号に掲げる者が、専ら当該各号に掲げる目的以外の目的で個人情報を取り扱う場合は、この限りでない。</p> <p>一 放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関 報道の用に供する目的</p> <p>二 大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者 学術研究の用に供する目的</p> <p>三 宗教団体 宗教活動（これに付随する活動を含む。）の今日に供する目的</p> <p>四 政治団体 政治活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する</p>	<p>(適用除外)</p> <p><b>第65条</b> 個人情報取扱事業者が個人情報を取り扱う場合において、その目的の全部又は一部が次の各号に掲げる目的であるときは、第四章の規定は、適用しない。</p> <p>一 報道の用に供する目的</p> <p>二 著述の用に供する目的</p> <p>三 前二号に掲げるもののほか、不特定かつ多数の者に対して、情報を発表し、又は伝達する活動（個人情報を記録した名簿、個人の住宅の所在を明らかにする地図その他これらに類する個人情報データベース等であって政令で定めるものを発表し、又は伝達する活動を除く。）の用に供する目的</p> <p>四 学術研究の用に供する目的</p> <p>五 宗教活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的</p> <p>六 政治活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的</p>

<p>目的</p> <p>2 前項第一号に規定する「報道」とは、不特定かつ多数の者に対して客観的事実を事実として知らせること(これに基づいて意見又は見解を述べることを含む。)をいう。</p>	<p>目的</p>	
---	-----------	--

### 3.5.2 主な国会質疑

#### 第一次政府案に対する質疑

(第155回国会・H14.5.22 衆・内閣委員会)

**漆原良夫委員(公明)** たくさん指摘されておる中で、義務規定の適用が除外される報道機関の中に出版社やフリーのジャーナリストは含まれるのかどうか、いかがでしょうか。

**藤井昭夫政府参考人(内閣官房内閣審議官)** 御質問の件でございますが、出版社であっても、報道活動を業として行っておると言われるものは当然この五十五条一項一号の報道機関に含まれる、例示には挙がっていませんが、当然含まれるというふうに理解しております。

それでは、なぜ出版社を例示に挙げなかったかという点でございますが、これは出版社の営業形態からいって、主として報道事業をやっておられるというような出版社はむしろ普通ではなく、いろいろ広範な著作物を販売されているのが通例であるということで、出版社をいわば報道機関の典型的な例として例示するということはちょっとなじまないということで明記していないということでございます。

繰り返しになりますが、出版社であっても、報道を業として行っている場合は当然それは報道機関に含まれるということは明確だと思っております。

**漆原委員** フリーのジャーナリストも報道目的のために活動している場合は当然含まれるというふうに理解させていただいて次に移りますが、事実に基づく小説を書く作家の皆さんは報道機関に含まれるのかどうか、お答え願いたいと思います。

**藤井政府参考人** これも小説家、いわゆるノンフィクション作家とかモデル小説作家とか、細かく分ければジャンルはいろいろあるようでございますが、この法律から見た場合、問題は、その著作物なるものが報道的目的を持っているかどうか、含まれているかどうかで決められる。

ただ、報道目的を持っている場合は当然報道機関の行う報道目的の行為ということになるんですが、では、純粋文芸作品のようなものはどうなるかということ、それは、もともとその登場人物が架空の人物ではなくて実在の人物をモデルにしたものであったとしても、そのモデル人物というのはいわば創作物であるということで、そもそも個人情報ではないんではないかというふうに考えているところでございます。

加えて、今申し上げた話は、もともと第五章の個人情報取扱事業者の適用対象となる事業者になるか否かということ、その作家の方が、個人データ、個人情報をいわば相当規模のデータベースとしてその活動に用いられているという前提がありまして、そういうことがなければ、基本原則上のせいぜい自主的な努力義務の対象となるにすぎないということでございます。

あと、いずれにしても、付言させていただきますけれども、政府との関係においては、第四十条で表現の自由については配慮義務が課されているということでございますので、いわば公権力がそういう作家の御活動に関与するということは禁じら

れているということでございます。

**漆原委員** この点に関して、作家の皆さんは大変心配をしておられるわけですね。

EU指令の第九条にこう書いてあります。プライバシー権と表現の自由に関する準則を調和させる必要がある場合に限り、ジャーナリズム目的または芸術上、文学上の表現目的のためにのみ行われる個人データの処理について、適用除外を定めなければならない、こう規定をされておられるわけですね。

本法案では報道目的だけが適用除外になっておりまして、表現目的は適用除外になっていない。今おっしゃった法第四十条で表現の自由については主務大臣に対する配慮規定が置かれているだけである。明文における適用除外の場合と配慮規定では、法文上も天地、雲泥の差があると私は思っております。

芸術上、文学上の表現目的を本法案において適用除外にしなかった理由を尋ねたいと思います。

**藤井政府参考人** 芸術上、文学上の表現等を適用除外としなかった理由について御質問いただきました。

これはちょっとEU指令との比較ということで御説明させていただきたいのですが、EU指令でも、ジャーナリズム目的または芸術、文学上の表現目的のためにのみ行われる個人データの処理について適用除外と考えてもいいというような話になっていて、具体的には各国の法制に必要な範囲で任されているわけでございますけれども、ドイツの法律なんかを見ても、芸術目的というのは除外されていないわけですが、文学目的といっても、事実上ルポルタージュ的なものだけが除外に限定されているというような状況もございます。

そういった各国の制度も踏まえつつ、問題は、ちょっとこれも法制的な御説明になるのですけれども、もともと著作物等であっても報道に引かかるものは報道で適用除外される。それと、実質的に国家公権力の関与というものは配慮義務で排除されている。

それから、実は、途中プロセスとしての作家等のいわば取材ファイルは国家公権力に対しては関与を排除されているのですけれども、いわば当事者間での義務関係というものは法律上残っておられるわけでございます。

これも、先ほど申し上げましたように、多分事実としてそんなに相当規模の個人データを有しておられる方はちょっと考えられないのではないかとということと、仮に適用になったとしても、これも何かひっくり返した言い方になるのですけれども、実は義務規定というのは、当然、冒頭御説明申し上げましたように、そもそも個人情報情報の有用性、その配慮をした上で権利利益保護ということでございますので、個々の義務規定においても著作者のいわば表現の自由というものは保護される、そういう規定ぶりになっているということで、これはちょっと本当に技術屋的な御説明で恐縮なんですけれども、今の制度でも、特段、適用除外とするほどの状況も認められないし、実益もないというところで、今のところは適用除外ということにはしていないというところでございます。

#### (第155回国会・H14.10.30 衆・内閣委員会)

**山内功委員(民主)** 例えば、前国会で私たちが主張していた中に、簡単なことだと思っておりますけれども、報道機関の義務規定の「適用除外」のところ「機関」と書いてあるので、フリーライターやノンフィクション作家など個人が含まれるのですかと聞くと、含まれると言われるので、それは「機関」という文字には読み込むことができないから、個人も含まれると言われるんだったらどうしてそのことを条文に明記しないのですかと、これは、法律を読むと至極簡単な改正の作業だと思

うんですけれども、そういう簡単な部分の見直しもされていきますか。

**細田博之国務大臣** 報道を行う雑誌等を発行する場合の出版社とか、報道を行う場合のフリージャーナリストは、いずれも報道機関に該当する、義務規定の適用が除外されるというふうに解釈をしておりますが、その前に、報道機関あるいは報道の問題そのもの、表現の自由との関連という非常に大きな問題が今議論をされておりますので、その議論の中でまた十分に御議論をいただきたいと思っております。

#### (第155回国会・H14.12.4 衆・内閣委員会)

**河合正智委員(公明)** 同じく、細田大臣にお伺いさせていただきます。

メディアから、さらに、政府案の第五十五条の適用除外の規定につきまして、不明確であるとの批判が出ております。したがって、公明党といたしましては、報道の定義、報道目的と他の目的の場合の取り扱い、それから個人ジャーナリストや小説家の除外について法案に明記すべきと考えておりますが、これらについて明記することにつきまして、大臣はいかがお考えでございましょうか。

**細田博之国務大臣** 報道とは、不特定かつ多数の者に対して客観的事実を事実として知らせること、または、客観的事実を知らせるとともに、これに基づいて意見もしくは見解を述べることと解されています。

報道目的につきましては、報道を一部でも目的としているか否かの事実に基づいて客観的に判断されるものと考えております。

個人のジャーナリストにつきましては、報道機関に該当し、義務規定の適用が除外されます。小説家については、報道を一部でも目的としている場合は、本法で規定される報道機関に該当し、適用除外となるほか、創作物であります小説などの表現物は、個人情報に該当せず、本法の対象外と解されます。

しかしながら、これも先ほども申し上げましたとおり、さまざまな議論が行われてきましたので、こういったこと、関係者その他、皆様方に納得のいくような方向でぜひ御検討もいただきたい、こう思っておるわけでございます。

#### 第二次政府案・野党案に対する質疑

##### (第156回国会・H15.4.14 衆・個人情報の保護に関する特別委員会)

**松下忠洋委員(自民)** ……今回政府から提出されました法案における修正のポイント、その趣旨について、細田大臣からの答弁を求めます。

**細田博之国務大臣** ……本来、旧法案もメディア規制を内容とするものではございませんし、またその意図も全くなかったわけでございますけれども、こういったメディアについて法の対象になるのではないかと、不安、懸念が払拭されないという御指摘がございまして、そして審議の結果、昨年臨時国会会期末に廃案とされたところでございます。

したがって、新法案の立案におきましては、昨年十二月に与党から提示されました修正要綱も踏まえまして、表現の自由と個人情報の保護の両立を図るとの旧法案の趣旨を一層明確にすることを基本として修正したものであります。

やや具体的に申しますと、第一に、旧法案で万人の努力義務として定めておりました五つの基本原則を削除いたしました。

第二に、報道機関等に情報を提供する個人情報取扱事業者につきましても、表現の自由を妨げることがないように、提出者の主務大臣が関与しないことを明確化しております。

第三に、報道の範囲が恣意的に判断されることがないように、報道の定義を条文に明記しております。五十条第二項でございまして。

第四に、フリージャーナリスト等の不安、懸念に配慮し、義務規定の適用除外となる報道機関に個人も含まれることを明確化しております。

第五に、著述を業として行う者についても、大量の個人情報を取り扱う可能性があるとの認識に立って、これを義務規定の適用除外とすることを明記しております。

これらの修正によりまして、旧法案に関連いたしましてさまざまな不安、懸念が提起されたわけですが、これらの不安、懸念は解消されたものと考えております。

### **（第156回国会 H15.4.15 衆・個人情報の保護に関する特別委員会）**

**榊屋敬悟委員（公明）** 今の野党提案者の御説明、表現の自由の尊重というものを目的規定に入れている、これで自己情報コントロール権とのバランスをとっているという、この二つの概念がバランスをとるんだというこの御説明であります。お考えはよくわかります。……改めてこの自己情報コントロール権というものが入った、それで表現等の自由が、また問題が新たに出てきているという認識をメディアの方がお持ちであります。そこは本当に払拭されているか。そこは、恐らくメディアの方は、ではその二つを比較考量するときに、どのような場合に、どの程度、どう表現の自由が尊重されるのか、あるいは自己情報コントロール権が優先するのかということが不明確になるんじゃないかということで、今申し上げた改めての不安、懸念が出てくるのではないかと、私はこう思っておりますが、その辺はどうでしょうか。

**山内功議員（民主）** ……本法では、報道、著述、その他の表現行為に対する義務規定の適用除外等を通じて、個人情報の保護と表現の自由との調和を図ろうと考えています。私どもは、個人情報の保護の必要性を認識しつつも、報道、著述、その他、社会に事実とか思想とか意見とか創作物等の情報を発信する、つまり、社会的な広がりを持つ言論行為については、民主主義社会の基盤をなすものとして、その価値を極めて重く見ておりまして、これらが個人情報の保護のための義務規定によって制約されてはならないと考えています。

そこで、表現の自由、言論の自由を最大限に尊重すべきであるとの観点に立って、野党案第六十五条一号から三号までで表現の自由の確保のための適用除外を定めていますが、特に三号は、不特定多数の人々への情報の発表、伝達行為は、特に政府案よりも踏み込んで、表現の自由に重きを置いて規定しているものでございます。

### **「報道」の定義について**

### **（第156回国会・H15.4.15 衆・個人情報の保護に関する特別委員会）**

**石毛鏡子委員（民主）** ……今回新しく改定されて出されました法案の中で、第五十条の「適用除外」のところ、第一項も変更されているわけですが、ここはちょっとおきまして、第二項に報道に関する規定が新しく設けられました。百五十一国会以来の旧法案にはなかった項目でございます。この報道に関する規定が新しく盛られました意味につきまして御説明をいただきたいと存じます。

**細田博之国務大臣** 旧法案においても、実は、報道の問題に規制の対象としていろいろ介入するようなことは一切考えておらなかったわけですが、基本原則とかさまざまな規定の関係でそれを非常に不安視して、そもそもこの法律そのものに反対だというふうにおっしゃる方が報道関係を中心に極めて多かったわけでございます。

したがって、この際、五十条二項においても、報道機関の報道活動を適用除外する制度を設けるためには報道という概念を用いることが不可欠であるが、その

範囲が恣意的に判断されることのないように、趣旨を明確にし判断基準を客観化するために、法案五十条第二項において報道の定義を条文に明記することとしたところでございます。

## 3.6 主務大臣制と第三者機関制について

### 3.6.1 問題の所在

第一次・第二次政府案は主務大臣制を採用しているのに対し、野党案は第三者機関制を採用している。

### 3.6.2 主な国会質疑

#### (第155回国会・H14.12.4 衆・内閣委員会)

**達増拓也委員（自由）** ……さて、そもそも必要なのはテクノロジーから個人のプライバシーや人格を守ることであるという観点からいたしますと、個人情報保護に関する監督を主務大臣に縦割りで分けている体制について、この法案の後半の方で書かれているわけでありますけれども、これもいかがなものかと考えます。

諸外国でも、特別の第三者機関、データ保護の専門的な機関を設けまして、恐らく、データファイルでありますとかデータベースでありますとか、そういったものの機械的な専門的なことにも通じたスタッフを集めて、大量高速処理される個人データというものが国境をも越えてあつという間に世界の果てまで移動し得る、そういうものをチェックし、データの乱用につながったりしないような、哲学、思想はもちろんですけれども、そういう技術的な知識も持った人たちがきちんと監督することが適当なのでありましょう。

したがって、これも政府に伺いますけれども、こうした個人情報保護をやっていく場合には、やはり専門的な第三者機関が監督するのが適当と考えますが、いかがでしょうか。

**細田博之国務大臣** 本法案に定めます義務規定は、事業活動に伴う個人情報の取り扱いを規律するものであります。したがって、各事業を所管している大臣等がこれに伴う個人情報の保護に関する事務についても一体的に行うことが合理的かつ実効的であると思っております。

新たな第三者機関の設置については、既存の行政機関と事務が競合し、屋上屋を架することになるのみならず、責任関係が不明確になるおそれがありまして、さらに、地方組織を含む膨大な組織の整備は行政改革の流れにも反するのではないかとことから、このような法体系になっておるわけでございます。

#### (第156回国会・H15.4.15 衆・個人情報の保護に関する特別委員会)

**砂田圭佑委員（自民）** ……政府案と野党案で意見が分かれているものの第二点目として、個人情報取扱事業者の義務の実効性を確保するに当たっての考え方について伺いをいたします。

政府提出の個人情報保護法案においては、各事業の個人情報の取り扱いについては、各事業所管大臣が主務大臣として必要最小限度の関与をする仕組みとなっております。

一方、野党案を拝見しますと、個人情報保護委員会という第三者機関を設置し、すべての個人情報取扱事業者を監督する仕組みとなっております。野党の先生の先

日の本会議での御意見も拝聴いたしますと、第三者機関であれば何の問題もないかのような御説明がなされておりました。

果たして本当にそうなのでありましようか。実際、事業者の方々が取り扱っている個人情報というのは、与信、金融機関であれば預金口座や債務残高、学校であれば児童生徒の個人情報、病院であれば医療情報といったように、個々の事業活動とは切り離せないものがあり、またその使い方も、業態に応じて多種多様であります。私は、政府案のように、個々の事業における個人情報の取り扱いを熟知している事業所管大臣が監督する方がより効果的な制度となると考えるものであります。

そこで、細田大臣及び野党提案者にお伺いをいたしますが、個人情報保護法制の実効性確保の観点から、第三者機関を設置することの是非についてお答えをいただきたいと思ひます。

**米田建三内閣府副大臣** ……民間における個人情報の取り扱いは、砂田先生のお説のとおり、その事業実施と一体として行われるものであります。また、その適正な取り扱いの具体的な内容も、当然ながら、業種、業態によってさまざまな形になるわけでございますので、事業ごとに判断することが不可欠であるというふうと考えております。

このため、政府案の第三十六条では、それぞれの事業を所管する大臣を主務大臣とし、当該事業における個人情報の適正な取り扱いについて行政責任と権限を規定しております。

野党案のように、新たな第三者機関を設けるとすれば、地方組織を含む大規模な行政組織が必要となるわけございまして、行政改革の流れに反するとともに、事業を所管する大臣との間に二重行政が生ずるおそれがあるなど、現実性、実効性の観点から大変問題が多いというふうと考えております。

### 3.7 行政機関の適正な取得について

#### 3.7.1 問題の所在

基本法制においては、第一次政府案は基本原則及び義務規定の双方において、第二次政府案及び野党案は義務規定において、それぞれ「適正な取得」に係る規定を設けている。これに対し、行政機関法制においては、政府案は「適正な取得」に係る規定を設けておらず、野党案は設けている。行政機関法制においても、「適正な取得」に係る規定を設けるべきではないかということが問題となった。

個人情報の保護に関する法律案における「適正な取得」規定

第二次政府案 (第156回国会閣法71号)	第一次政府案 (第151回国会閣法90号)	野党案 (第156回国会衆法10号)
(適正な取得)	<b>【基本原則関係】</b> <b>(適正な取得)</b> <b>第5条</b> 個人情報は、適法かつ適正な方法で取得されなければならない。 <b>【義務規定関係】</b> <b>(適正な取得)</b>	(適正な取得)

<b>第 17 条</b> 個人情報取扱事業者は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。	<b>第 22 条</b> 個人情報取扱事業者は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。	<b>第 18 条</b> 個人情報取扱事業者は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。
---	---	---

### 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案における「適正な取得」規定

第二次政府案 (第 156 回国会閣法 72 号)	第一次政府案 (第 155 回国会閣法 70 号)	野党案 (第 156 回国会衆法 11 号)
		(適正な取得) <b>第 6 条</b> 行政機関は、個人情報を取得しようとするときは、適法かつ適正な方法によりこれを行わなければならない。

### 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案における「適正な取得」規定

第二次政府案 (第 156 回国会閣法 73 号)	第一次政府案 (第 155 回国会閣法 71 号)	野党案 (第 156 回国会衆法 12 号)
(適正な取得) <b>第 5 条</b> 独立行政法人等は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。	(適正な取得) <b>第 5 条</b> 独立行政法人等は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。	(適正な取得) <b>第 6 条</b> 独立行政法人等は、偽りその他不正の手段により個人情報を取得してはならない。

### 3.7.2 主な国会質疑

#### (第 155 回国会・H14.5.22 衆・内閣委員会)

**後藤齋委員(民主)** ……この法律の中には取得の目的の規定が入っていないというふうに思っております。取得について、どんな形でやるのかという明文規定がないのは何ででしょうか。

**若松謙維総務副大臣** 委員の、いわゆる行政機関が適法かつ適正な取得を義務づける規定を置くべきではないか、そのような質問だと理解したわけですが、行政機関の長が法令を遵守して適法に個人情報の取得に当たるべきことは、当然憲法上の要請であると理解しております。また、行政機関の職員が法令を遵守することは国家公務員法等により規律されておりまして、行政機関法制におきまして適法取得に関する規定を置いていないのは、このように行政機関が不適法な取得をしてはならないという法規範が既に確立していることから、改めて規定しなかったものでございます。

## 3.8 行政機関の職員に対する罰則について

### 3.8.1 問題の所在

第一次政府案において、「基本法制」には個人情報取扱事業者の措置命令違反に対して罰則が規定されている(6月以下の懲役又は30万円以下の罰金)のに対し、これに相当する規定が「行政機関法制」の中に設け

られておらず、「官に甘く、民に厳しい」のではないかということが争点となった。また、内閣委員会における第一次政府案の審議中に、いわゆる防衛庁リスト問題が発覚し、「行政機関法制」が制定されたとしても、このような事件の防止を担保できないのであれば問題ではないかということが争点となった。

これを受けて、第二次政府案においては、「行政機関法制」の罰則が強化された。

### 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案における罰則規定

第二次政府案 (第156回国会閣法72号)	第一次政府案 (第155回国会閣法70号)	野党案 (第156回国会衆法11号)
<p style="text-align: center;"><b>第6章 罰則</b></p> <p><b>第53条</b> 行政機関の職員若しくは職員であった者又は第6条第2項の受託業務に従事している者若しくは従事していた者が、正当な理由がないのに、個人の秘密に属する事項が記録された第2条第4項第1号に係る個人情報ファイル(その全部又は一部を複製し、又は加工したものを含む。)を提供したときは、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。</p> <p><b>第54条</b> 前条に規定する者が、その業務に関して知り得た保有個人情報を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用したときは、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。</p> <p><b>第55条</b> 行政機関の職員がその職権を濫用して、専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘密に属する事項が記録された文書、図画又は電磁的記録を収集したときは、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。</p>		<p style="text-align: center;"><b>第6章 罰則</b></p> <p><b>第53条</b> 行政機関の職員若しくは職員であった者又は第8条第2項の受託業務に従事している者若しくは従事していた者が、正当な理由がないのに、個人の秘密に属する事項が記録された第2条第4項第1号に係る個人情報ファイル(その全部又は一部を複製し、又は加工したものを含む。)を提供したときは、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。</p> <p><b>第54条</b> 前条に規定する者が、その業務に関して知り得た保有個人情報を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用したときは、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。</p> <p><b>第55条</b> 行政機関の職員がその職権を濫用して、個人の秘密に属する事項が記録された文書、図画又は電磁的記録を収集したときは、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処する。</p> <p><b>第56条</b> 行政機関の職員が、正当な理由がないのに、個人情報ファイル簿に掲載されていない個人の</p>

<p><b>第 56 条</b> 前 3 条の規定は、日本国外においてこれらの条の罪を犯した者にも適用する。</p> <p><b>第 57 条</b> 偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者は、10 万円以下の過料に処する。</p>	<p style="text-align: center;">(罰則)</p> <p><b>第 53 条</b> 偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者は、10 万円以下の過料に処する。</p>	<p>秘密に属する事項が記録された第 2 条第 4 項第 1 号に係る個人情報ファイル（第 12 条第 2 項各号に掲げるもの及び第 13 条第 6 項の規定により個人情報ファイル簿に掲載されないこととなるものを除く。）（その全部又は一部を複製し、又は加工したものを含む。）を利用したときは、50 万円以下の罰金に処する。</p> <p><b>第 57 条</b> 第 53 条から前条までの規定は、日本国外においてこれらの条の罪を犯した者にも適用する。</p> <p><b>第 58 条</b> 偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者は、10 万円以下の過料に処する。</p>
---	--	--

#### 防衛庁の情報公開請求者リスト作成に絡む問題

防衛庁が、情報公開法に基づく一般の請求者 100 人以上の身元や思想・信条を調査したほか、請求に必要な本人の生年月日や「(防衛庁の)受験者の母」、「反戦自衛官」といった個人情報をも調査してリストにまとめ、幹部が閲覧していたという問題。平成 14(2002)年 5 月 28 日の毎日新聞が報道した。6 月になって、中谷防衛庁長官(当時)は、リストの作成に携わっていた海上自衛隊三等海佐を懲戒処分とするなどの処分を行った。この問題で、現行行政機関個人情報保護法(88 年法)4 条(個人情報ファイルの保有制限)等の違反に罰則が設けられていない点、審議中であった行政機関個人情報保護法案の不備、情報公開制度の在り方などについて問題となったほか、住民基本台帳ネットワークシステムの第 1 次稼動を同年 8 月に控えていたこともあり、個人情報の保護に関する議論を巻き起こす結果となった。

#### 防衛庁による自衛官募集に絡む問題

防衛庁が、自衛官などの募集に使うため、適齢者の情報を住民基本台帳から抽出して提供しよう、全国各地の自治体に 37 年間にわたって要請し多数の自治体がこれに応じていた問題。一部では、氏名・住所・生年月日・性別のみならず、世帯主や健康状態などの情報も提供されていた。今年(平成 15 年)4 月 22 日の毎日新聞が伝えた。この問題は、自衛隊の各地方連絡部が、市町村提供の名簿をパソコンに入力・管理していたことから、現行行政機関個人情報保護法(88 年法)が適用され、その 4 条(個人情報ファイルの保有制限)に違反する疑いがある。閲覧目的以外に不特定多数の住基情報を外部に提供することは、住民基本台帳法 3 条の「台帳の適性管理」に違反する疑いがある。また、同紙は、

この問題が明るみに出たことにより、現在審議中の個人情報保護関連法案（政府案）が、行政機関対象の法案では「適正収集」の規定がない一方で、民間部門対象の法案では「適正収集」が要請されている点で不均衡であるとの批判が強い、センシティブ情報の収集禁止規定が議論されるべきである、住基ネットのなし崩しの利用拡大への歯止めが必要と伝えている。

### 3.8.2 主な国会質疑

#### 第一次政府案に対する質疑

##### （第155回国会・H14.5.22 衆・内閣委員会）

**梶屋啓悟委員（公明）** ……やはり一連のマスコミの報道を見ておりますと、どうしても、この二つの法律を並べると、官に甘くて民に厳しいということがあるのではないかという指摘がある。特に、例えば六条の「安全確保の措置」、これは個人情報情報の漏えいに対する安全確保の措置を規定するものでありますが、あるいは七条の「従事者の義務」、これは守秘義務に当たりますけれども、そうした規定において、義務違反に対して罰則がないではないか、民間は厳しい罰則があるんだよと。こういう、多分に誤解の部分もあろうかと思いますが、私は、国家公務員法や地方公務員法だけで、本当にその守秘義務だけで足りるのかということは確かに思います。

今まで、国家公務員法の守秘義務違反で本当に責任をとらされた、あるいはきちっと法廷の場で明らかにされたということが過去どのぐらいあったのかということをお考えのときに、ここはやはり明確に説明をしていただきたいな、こう思うわけですが、この点はぜひ大臣にお伺いしたいと思います。

**片山虎之助国務大臣** 今梶屋委員が言われましたように、官に甘くて民に厳しい、こういう御意見もちらほら耳にいたしますけれども、例えば、漏えい行為等に対して、罰則の適用を見ますと、民間部門については直接罰則で担保する仕組みになっていないんですね。自主的に是正してもらおう。助言をする、勧告をする、さらには改善命令も出す、こういうことで自主的に直してくれと。その改善命令について聞かない場合だけ罰則をかける、こういうことなんですね。

ところが、今度は、官の方と申しますか行政機関の方は、行政機関の長は、大臣は、これは特別職ですから国家公務員法の適用がありませんけれども、長を補佐する職員の義務違反につきましては、国家公務員法による服務上の懲戒処分の対象にストレートになるわけでありまして、守秘義務もございまして、法令の遵守義務違反についていろいろな罰則がストレートにかかる、こういうことでございまして、この点は、私は、民よりは官の方がずっと厳しくなっている、こういうふうにお考えのわけがあります。

また、公務の場合には、職権乱用罪、公用文書毀棄罪等、こういう刑法上の罪につきましても、犯罪構成要件を満たす場合には直ちに処罰の対象になる、こういうふうにお考えのわけでありまして、この一つの法律にどこまで書いているかという議論はありますけれども、仕組みとしては相当官に厳しい仕組みになっていると思います。

##### （第155回国会・H14.12.4 衆・内閣委員会）

**達増拓也委員** ……では次に、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法案について伺いますけれども、罰則の問題であります。

テクノロジーから個人の人格、プライバシーを守る。二十世紀後半からの情報通信技術の急速な発達によって、今までできなかった個人データの大量処理、高速処理、そして瞬間的な移動ができるようになって、それで個人の法益が今までなかつ

たような形で著しく害されるおそれが出てきている。それを食いとめ、それを行った者を罰していくに当たっては、これはやはり、既存の国家公務員法の枠組みの中の守秘義務違反というのとは質的に違うんじゃないかと思うんです。また、懲戒処分のような一般の行政処分の中で処理されるものでもなく、罰則としては、守秘義務違反というのは、職務上知り得たことをぼろっとしゃべってしまう、もちろん単にぼろっとしゃべるだけではなく、意図的に、かなり分厚いファイル、国家機密などをまとめてそれを漏えいしてしまうという、ただ、これは単なる守秘義務違反というよりは、これはこれでまた次元の違う、スパイ防止法的な、そういったもので罰せられるべきことなのでありましようけれども。

話をもとに戻しますと、そういうデータファイルのような形になった個人情報の取り扱いを正しく行わなかったことについては、独自の罰則の対象として独自の罰則を科するのが適当と考えますが、いかがでしょうか。

**片山虎之助国務大臣** 何度も当委員会でも御議論いただいておりますが、我々は、公務員は法令遵守義務があるわけですね。それからまた、公務員として知り得た秘密は、これは守秘義務というのがある。その守秘義務については、今の公務員法上罰則をかけております。それから、残りの法令遵守義務については、この違反は懲戒処分に対応する。基本的にはそういうことなんですね。ただ、先ほども細野委員にも申し上げましたように、守秘義務違反の罰則以外に、職権乱用罪だとか公文書毀棄罪だとか、その他ございまして、そういうもので総合的に対応すればこの担保はできるのではなからうか。

これは、なかなか御議論があるところだと思いますけれども、我々は、そういうことでこの法律を構成しておるわけございまして、そこのところは御理解を賜りたい、こういうふうに思っております。

## **第二次政府案・野党案に対する質疑**

### **(第156回国会・H15.4.14 衆・個人情報の保護に関する特別委員会)**

**松下忠洋委員(自民)** ……行政機関の職員に対する罰則は、国家公務員法の守秘義務に対する罰則や懲戒処分、それから刑法上の、公務員に着目した職権乱用罪などが既にあります。今回行政機関の職員等に対する処罰規定を新設した理由は何か、総務大臣に簡潔にお答えいただきたいと思っております。

**片山虎之助国務大臣** 今松下委員言われるように、我々は、国家公務員法の懲戒処分等の運用あるいは守秘義務や職権乱用や公文書毀棄罪がありますから、それを総合的に組み合わせれば十分ではないかと考えておりましたが、国会等で大変な御議論がある、また内外にいろいろな要請がある、こういうことで、国民の個人情報保護に対する信頼を拡充させるためには、この際、処罰規定を新たにこの法律に入れるということも必要ではなからうかと。与党の方もそういうお考えでございますし、我々も同じ考えに立って、御承知のような処罰規定を置いた次第でございます。

### **(第156回国会・H15.4.18 衆・個人情報の保護に関する特別委員会)**

**榊原啓悟委員(公明)** 与党の議論の中で、職権乱用による個人の秘密の収集あるいは個人情報の盗用、不正目的での提供、さらにはコンピューター処理されている個人データを漏えいした場合の罰則、三つの形態で我々も決意をしたわけですが、これを政府案としてまとめる中では、私は、この個人情報保護、行政機関の保護法に関して、やはり役人の世界で罰則までつけられるという新しい世界に一步踏み込んだな、こう思っているわけでありまして。恐らく相当の抵抗もあったので

はないかと思うぐらい大きな事実だろう、私はこう思っております。そのことをぜひ国民の皆さんにも理解をしていただきたい。

そこで、一点だけ確認ですが、私も、当初、三つの形態の中で、「自己の利益を図る目的で職権を濫用した個人の秘密の収集」という表現をしておりましたけれども、そこが政府案の検討の中で、「専らその職務の用以外の用に供する目的で」という表現になったわけでありまして、この経緯があったわけでありまして、これは、この表現が変わったというのはどういう趣旨なのか、罰則の適用範囲を狭めるということではないのか、ちょっと気になるので確認をしておきたいと思っております。

**若松謙維総務副大臣** まず、当初の、いわゆる与党修正要綱の、自己の利益を図る目的とした場合、これはほとんどが自己利益でありまして、少しでも第三者利益があれば、これはいわゆる罰則が適用されない、不可罰になるわけでございます。実質的な法益侵害の程度にほとんど差がないにもかかわらず、罰則の適用に際して差ができるということは適当ではない、ということから、「その職務の用以外の用に供する目的」という表現に変えさせていただきました。

これは、実質的には政府案の方がより厳しい文言にもなっております、与党修正要綱の適用範囲を拡大するということではあります、この政府案の修正につきましては、行政に対する国民の信頼を確保していただけるという観点からすれば、与党修正要綱の趣旨にも沿ったものであるし、御理解いただけるものと理解しております。

**梶屋委員** そこで、野党案との議論をさせていただきたいわけではあります、野党案、第五十五条ですか、今議論のありました「職務の用以外の用に供する目的」という表現が削除されているわけではあります。

この結果どうなるのかということなんですが、職権を乱用して、まあ職権の乱用というのは、一般的には、公務員が自分の職務で仕事をされる場合、職権の乱用というふうに、そういうことだろうと私は思っておりますが、それで、役人が自分の業務範囲の仕事で自分の責任とする場合に、それだけで、個人の情報を収集したということでは罰則の対象となる。

例えば、よく言われる話ではあります、職務熱心で、一生懸命自分の職務とあって、ここはやはりこの情報は集めた方がいい、このように判断をして、結果的に行き過ぎてしまったという場合もあるかもしれません。そうした場合は処罰の対象となるということではあります、確かに役人に厳しくしたいというお気持ちはわかるのであります、これは余りにも酷ではないかな、こう私は思っております、野党の提案者にお考えを伺いたいと思っております。

**細野豪志議員（民主）** ……今御質問のあった第五十五条でございますけれども、確かに私も、構成要件の一つとして政府案が掲げております「専らその職務の用以外の用に供する目的で」という要件、これを外しております。

ただ、政府案の場合は、逆にこの要件をつけることによりまして、職務の目的が少しでもそこに混在をしていると処罰の対象にならないということになってしまいます。すなわち、本人がこれは職務の目的だと思ってしまうと、それではもう罰則の対象にならないということで、処罰の範囲がこれでは狭過ぎるというふうに考えました。

野党案では、その目的要件を除外いたしまして、職権を乱用して個人の秘密に属する事項が記録された文書等を収集すれば、それだけで当罰性がある、そういう判断をしたわけではあります。

総じて言いますと、個人の権利利益をたとえ侵害しても、私は一生懸命やったんだから許してください、免責をされるんです、そういう仕組みはやはり国民からは

理解を得られないのではないか、ここに関しては実効性のある処罰規定を設けた方がいいんじゃないか、罰則規定を設けた方がいいんじゃないかということでこういう規定にしたわけでございます。

**榊屋委員** ……職権乱用に関する他の刑罰の例を見てみましても、職権乱用行為があったことのみをもって罰則の対象とするというものは余りないんじゃないか。いずれも、職権乱用に加えて、人に義務のないことを負わせたりあるいは権利行使を妨害するという、いわゆる社会的な害悪の高い行為があることを要件として、職権乱用プラス職権乱用の結果、今申し上げた社会的害悪の高い行為になっている、そこで初めて構成要件が満たされて罰則の適用、こうなっているだろうと。

私はいろいろな事例を見てきました。検索してきましたけれども、刑法の公務員の職権乱用罪、それから特別公務員の職権乱用、あるいは航空法であるとか破防法であるとか公職選挙法であるとか、さまざまな法律を見ましたけれども、職権乱用ということのみをもって罰則というのではないんじゃないか、こういうふうに私は思っておりますが、このところは、ほかにこういう例があるんでしょうか。その点、ちょっと私は法律の基礎的な考え方としていかなものかという気もしているわけですが、いかがでしょうか。

**細野議員** ただいま榊屋委員の方から、刑法を一つの例として職権乱用の規定の御紹介がございました。

確かに、刑法の百九十三条によりますと、人に義務のないことを行わせたり、また権利の行使を妨害したとき、職権乱用に加えてこういう要件がかかって刑罰の対象になっているということでございます。

ただ、私ども野党案も、ただこの職権乱用そのものに罰則をかけるということではなくて、条文に書いてございますけれども、個人の秘密に属する事項が記録された文書等を収集する、これ自体が個人の権利利益を侵害するおそれの極めて高い行為である、そういうことで、ここを構成要件にして、職権乱用とプラスすることによって刑罰の対象にしておるわけでございますが、決して職権乱用そのものを刑罰対象にしているということではないという意味で、刑法ともまた公職選挙法とも十分これは均衡を保てた刑罰規定であるというふうに考えております。

加えて、職権乱用について公務員の皆さんが萎縮するのではないかというお話がございましたので申し上げますが、職権乱用というのは、これは判例でも出ておりますけれども、公務員がその一般職務権限に属する事項において、職権の行使に委託して実質的、具体的に違法、不当な行為をすることということになっておりまして、単に、例えば新聞で調べるとか、隣の人に聞いてみるとか、図書館で調べるとか、その収集行為が職権乱用に当たるといふことにはならないわけでございます。

例えば、庁内で限られた職員にしかアクセスのできないようなデータベースに入って個人の秘密に属する事項を、これを乱用するというようなケースにあくまで適用されるという趣旨でございますが、公務員の皆さんの行為を不要に萎縮させるような規定ではないと私どもは考えております。

**榊屋委員** ……私は、五十六条、この意味も実はずっとわからなかった。野党の皆さんはこの五十六条をどういう意味でつくられたのか。実はきょう、その意味はどうなんだ、何をしたいんだということを聞いたかったわけですが……行政機関の職員が、正当な理由がないのに、個人情報ファイル簿に掲載されていない個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイルを利用したとき、五十万円以下の罰金に処すると。

要するに、まずは個人情報ファイル簿に全部書け、その個人情報ファイル簿に載っていないものをちょっとでも使ったら罰則ですよ、こういうことなわけでありま

して、私は、端的に言ってこれは、行政の適正な運営といいですか、効率的な行政事務をやろうとしたときに、いみじくも萎縮させてしまうのではないか、こういう気がするわけであります。過剰な罰則だと私は思っておりますが、いかがでしょうか。

**細野議員** ……五十六条が過度に過ぎるのではないかと御指摘でございますが、まさに午前中私が質疑をいたしましたところからも読み取っていただきましたとおり、最大の問題は、やはりきちっと国民から見える形になっている状況に持ってくる、その行政をやっていくということだと私は考えております。

56条は、そこに見えない部分、見えていない部分に関して何か乱用がなされた場合に、全くそこに刑罰対象をかけないということではなくて、むしろそういう扱いをなされているものに関して乱用された場合に関してはきちっとチェックをしていく、そういう趣旨で設けた条文でございますので、まさに今必要性の高い罰則ではないかというのが私どもの考え方でございます。

## 4 主な新聞記事

### 1. 読売新聞 (H15.3.8) 社説

「個人情報法案 野党に建設的対応を期待する」

### 2. 東京新聞 (H15.3.11) 社説

「個人情報保護 「官」にもっと厳しく」

### 3. 朝日新聞 (H15.4.23)

「ここがのめない野党案 大詰め個人情報保護法案 官庁に権限自然な姿  
与党プロジェクトチーム・亀井久興座長に聞く」

### 4. 毎日新聞 (H15.4.25 夕刊)

「個人情報保護法案 「見切り採決」に反発 「表現の自由、犠牲に」 城  
山三郎さん...一種のごまかしだ」

### 5. 毎日新聞 (H15.4.26)

「個人情報法案衆院委可決 懸念残し見切り発車」

### 6. 東京新聞 (H15.4.26)

「個人情報保護法案可決 「報道」政府が定義」

### 7. 東京新聞 (H15.4.26)

「個人情報保護法案 医療に甘く庶民に辛い 適用偏りあいまい政府案」

### 8. 産経新聞 (H15.4.26)

「個人情報保護法案 衆院委可決 難問山積み」

### 9. 朝日新聞 (H15.4.27)

「個人情報法案、残る課題」

### 10. 東京新聞 (H15.4.26) 社説

「個人情報法案 不安は消えていない」

### 11. 読売新聞 (H15.4.27) 社説

「個人情報保護 法案成立へようやく前進した」

### 12. 読売新聞 (H15.5.7)

「個人情報保護法案 「扱う」「守る」こう変わる」

### 13. 朝日新聞 (H15.5.7)

「個人情報保護法案 衆院通過 あいまいさ消えぬ懸念」

### 14. 日本経済新聞 (H15.5.7)

「個人情報保護法案 今国会成立へ 住基ネット前提にめど 適用対象にグ  
レーゾーン」

## 第3部 知る権利・アクセス権

# 「知る権利」、「アクセス権」とは？

## 1 主な学説

### 1.1 芦部信喜『憲法 第三版』163-164 頁

#### 「1 表現の自由の価値

内心における思想や信仰は、外部に表明され、他者に伝達されてはじめて社会的効用を発揮する。その意味で、表現の自由はとりわけ重要である。

表現の自由を支える価値は二つある。一つは、個人が言論活動を通じて自己の人格を発展させるという、個人的な価値（自己実現の価値）である。もう一つは、言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという、民主政に資する社会的な価値（自己統治の価値）である。表現の自由は、個人の人格形成にとっても重要な権利であるが、とりわけ、国民が自ら政治に参加するために不可欠の前提をなす権利である。

#### 2 表現の自由と知る権利

##### (一) 送り手の自由から受け手の自由へ

表現の自由は、情報をコミュニケーションする自由であるから、本来、「受け手」の存在を前提としており、知る権利を保障する意味も含まれている。……ところが、20世紀になると社会的に大きな影響力をもつマス・メディアが発達し、それらのメディアから大量の情報が一方的に流され、情報の「送り手」であるマス・メディアと情報の「受け手」である一般国民との分離が顕著になった。……そこで、表現の自由を一般国民の側から再構成し、表現の受け手の自由（聞く自由、読む自由、視る自由）を保障するためそれを「知る権利」と捉えることが必要になってきた。表現の自由は、世界人権宣言19条に述べられているように、「干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由」と「情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」ものと解されるようになったのである。

##### (二) 知る権利の法的性格

知る権利は、「国家からの自由」という伝統的な自由権であるが、それにとどまらず、参政権（国家への自由）的な役割を演ずる。個人はさまざまな事実や意見を知ることによって、はじめて政治に有効に参加することができるからである。

さらに、知る権利は積極的に政府情報等の公開を要求することのできる権利であり、その意味で、国家の施策を求める国務請求権ないし社会権（国家による自由）としての性格をも有する点に、最も大きな特徴がある。ただし、それが具体的な請求権となるためには、情報公開法等の制定が必要である。」

### 3 アクセス権

知る権利と関連して、**マス・メディアに対するアクセス権(right to access)**が主張されることがある。……アクセス権とはマス・メディアに対する知る権利、つまり、情報の受け手である一般国民が、情報の送り手であるマス・メディアに対して、自己の意見の発表の場を提供することを要求する権利(具体的には、意見広告や反論記事の掲載、紙面・番組への参加等)の意味に使われることが多い。しかし、**私企業の形態をとっているマス・メディアに対する具体的なアクセス権を憲法 21 条から直接導き出すことは不可能で、それが具体的権利となるためには、特別の法律(反論権法と呼ばれることが多い)が制定されなければならない。**この法律が報道機関の編集の自由を侵害せず、また、批判的記事を差し控える萎縮的効果を及ぼさないような内容のものとなりうるか、そこに問題がある。」 太字部分は事務局において編集

#### 1.2 佐藤幸治『憲法〔第三版〕』516-517 頁、542 頁

「(情報)収集権は収集活動が公権力によって妨げられないという自由権的側面と、公権力に対して情報の開示を請求するという請求権的側面とを有する。前者を消極的情報収集権、後者を積極的情報収集権と呼ぶことにする。

……いろいろな意味で「知る権利」が主張されるが、広義と狭義のそれに大別できる。**広義の「知る権利」は、多かれ少なかれ「表現の自由」全般を支える基礎的原理ないし理念というべきものであるが、狭義のそれは、……積極的情報収集権(これは性質上対公権力との関係でのみ問題となるもので、その意味では政府情報開示請求権といってよい)に対応するものである。**

……**積極的情報収集権は請求権的性格を有することから、これを「表現の自由」の内実とすることについてなお消極的意見が強い。**が、情報の流通という観点からみた場合、積極的情報収集権は欠くことのできない部分を構成すること、この権利は元来立憲民主主義体制に内在するものとみるべきものであったところ、積極国家化現象に伴って顕在化せざるを得ないものであったこと、「表現の自由」が請求権的側面をもつに至ったとしても、そのことの故に直ちに本来の自由権としての性格が損なわれると即断することは妥当でないこと、が指摘されなければならない。ただ、この権利は政府の情報開示という作為を求めるものであること、および権力分立構造下の裁判所の地位というものを考慮するならば、**法律による開示基準の設定と具体的開示請求権の根拠づけをまたずに、直ちに一般的に、司法的強制可能な権利とみることは困難である。**その意味では、**憲法上の情報開示請求権は、抽象的な請求権たる性格をもつにとどまると解する。**

……現在、相当数の地方公共団体において、情報公開条例が制定されてい

るが、それは一般に（狭義の）「知る権利」を具体化する趣旨のものとして理解される。」

「新聞・放送は世論の形成に圧倒的な力をもっていることから（ために“第四権力”であるとか、ときには“第一権力”である、などといわれることがある）

「知る権利」論の鋒先はこれらのマスメディアにも向けられる。……「アクセス権」も多義的観念であるが、狭義においては、不法行為たる名誉毀損に対する一救済方法としての反論権などを、広義においては、不法行為たる名誉毀損の成立を要件としない反論権（広義の反論権）や有料の意見広告を含めておよそ市民が何らの形でマスメディアを利用して自己の意見を表明できることを指す。ここで問題とされるのは、広義の「アクセス権」である。これは、マスメディアで取り上げられない思想・情報を国民に提供せしめようとする点で「知る権利」の一局面ともいえるが……、その特質は、公権力の力を借りてそれ自体表現の自由の主体であるマスメディアの消極的表現の自由を直接侵害しつつ思想・情報を「市場」に参入せしめようとするものである。「アクセス権」の問題は、まさにこの点にある。「アクセス権」を主張することの社会的意義は認められるとしても、これを法的権利として確立することは、かえってマスメディアをして政治的・経済的“強者”に対してますます弱い存在たらしめ、その提供する思想・情報を非個人的・画一的ならしめることにならないか。広義の反論権が歴史的には言論抑圧法として登場し機能したことがあることを銘記する必要があるのではないか。」太字部分は事務局において編集

### 1.3 松井茂記『日本国憲法 第二版』（467-468頁）

「今日知る権利の問題は、一般にいくつかの異なった次元ないし権利を含むものであることが認められている。まずしばしば、国民の知る権利は報道機関によってその報道・取材の自由の根拠として主張される。ここでは国民の知る権利は、独自の権利としてではなく、報道機関の権利の補強手段として言及されている。いわば、原理ないし基本原則としての知る権利といえるかもしれない。

これに対し知る権利が権利として主張される場合にも、4つの異なった類型があるように思われる。第1は、情報受領権（情報の自由）であり、これは既に表現されている情報を自由に、つまり政府によって妨げられることなく受領する自由である。第2は、情報収集権であり、これは政府によって妨げられることなく情報を収集する自由である。取材の自由とも呼ばれる。第3は、政府情報開示請求権である。これは、政府に対し情報の開示を請求しう

る権利であり、自由権というより請求権としての性格をもつ。そして**第4は、公衆の知る権利**である。この権利は主として放送との関係で議論される。ただ、それは個々の視聴者が特定の番組を見たり聞いたりする権利というより、放送免許手続への参加権として意味を持っている。しかも、むしろ視聴者が多様な見解を知ることができるように政府が放送を規制する正当化根拠として機能することの方が多し。」(459-460頁)

「**知る権利論が表現の受け手の権利に焦点をあてたものであるなら、表現者としての権利を実質化することを狙った主張がアクセス権論である。**これは現代では思想の自由市場は実際には存在せず、表現の送り手と受け手が分離し、互換性を欠くようになり、多くの国民はもっぱら表現の受け手に終わっているという観点から、マス・メディアへのアクセスの権利を主張するものである。**具体的には、アクセス権の内容として意見広告掲載の自由と反論権が重視されている。**そして、このようなアクセス権が21条から直接導かれるとか、あるいは法律でそのような権利を認めることは21条に反しないと主張する。……**アクセス権論の主張には聞くべきものがあるが、この権利を実現するためには、法律などによってマス・メディアの表現の自由に制限を加える必要が生じる。それだけに政府による干渉の危険性を含み、容易には支持し難い面が残されている。**」 太字部分は事務局において編集

## 2 知る権利とアクセス権に関する主な判例

### 2.1 情報公開と知る権利（最判平成6年1月27日民集48巻1号53頁）

【事件】大阪府の住民Xらは、昭和60年10月14日、大阪府公文書公開等条例（以下「本件条例」）7条1項に基づき、大阪府知事Yに対して、昭和60年1月ないし3月に支出したYに係る交際費についての公文書の公開（閲覧及び写しの交付）を請求した。これに対しYはXに、同月29日、経費支出伺書、歳出予算差引表を公開する旨決定・通知したが、債権者の請求書、領収書等の執行の内容を明らかにした文書につき、本件条例8条1号、4号、5号に該当するという理由で、非公開とする旨決定し（以下「本件処分」）同月31日通知した。Xらは本件処分を不服としてYに対し異議申立てをしたが、Yはこれを棄却したので、Xらは本件処分の違法を主張し、その取消しを求めて出訴した。第一審は本件処分を取り消したのでYが控訴、控訴審も控訴棄却し、Yが上告。

【判旨】原判決破棄、差戻。

「知事の交際費は、都道府県における行政の円滑な運営を図るため、関係

者との懇談や慶弔等の対外的な交際事務を行うのに要する経費である。このような知事の交際は、懇談については本件条例 8 条 4 号の企画調整等事務又は同条 5 号の交渉等事務に、その余の慶弔等については同号の交渉等事務にそれぞれ該当すると解される……。」

「知事の交際事務……は、相手方との間の信頼関係ないし友好関係の維持増進を目的として行われるものである。そして、相手方の氏名等の公表、披露が当然予定されているような場合等は別として、相手方を識別し得るような前記文書の公開によって相手方の氏名等が明らかにされることになれば、懇談については、相手方に不快、不信の感情を抱かせ、今後府の行うこの種の会合への出席を避けるなどの事態が生ずることも考えられ、また、一般に、交際費の支出の要否、内容等は、府の相手方とのかかわり等をしん酌して個別に決定されるという性質を有するものであることから、不満や不快の念を抱く者が出るのが容易に予想される。そのような事態は、交際の相手方との間の信頼関係あるいは友好関係を損なうおそれがあり、交際それ自体の目的に反し、ひいては交際事務の目的が達成できなくなるおそれがあるというべきである。さらに、これらの交際費の支出の要否やその内容等は、支出権者である知事自身が、個別、具体的な事例ごとに、裁量によって決定すべきものであるところ、交際の相手方や内容等が逐一公開されることとなった場合には、知事においても前記のような事態が生ずることを懸念して、必要な交際費の支出を差し控え、あるいはその支出を画一的にすることを余儀なくされることも考えられ、知事の交際事務を適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあるといわなければならない。」

「また、本件における知事の交際は、それが知事の職務としてされるものであっても、私人である相手方にとっては、私的な出来事であるといわなければならない。……知事の交際の相手方となった私人としては、懇談の場合であると、慶弔等の場合であるとを問わず、その具体的な費用、金額等までは一般に他人に知られたくないと望むものであり、そのことは正当であると認められる。そうすると、このような交際に関する情報は、その交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものを除いては、同号に該当するというべきである。」

## 2.2 サンケイ新聞意見広告事件（最判昭和 62 年 4 月 24 日民集 41 巻 3 号 490 頁）

【事件】昭和 48 年 12 月 2 日、サンケイ新聞は、日本共産党を批判する自由民主党の意見広告を掲載した。共産党は、これは回答を求める挑戦広告でかつ内容がひぼう・中傷に満ちているとして、反論文の無料掲載を求めたが拒否され、無料掲載を求める訴えを起こした。1、2 審とも原告敗訴。

**【判旨】**上告棄却。〔 **表現の自由に基づく反論文無料掲載請求権は認められない。**〕「私人間において、当事者の一方が情報の収集、管理、処理につき強い影響力をもつ日刊新聞紙を全国的に発行・発売する者である場合でも、憲法 21 条の規定から直接に、所論のような反論文掲載の請求権が他方の当事者に生ずるものでないことは明らかである。」〔 **人格権又は条理に基づく反論文無料掲載請求権は認められない。**〕「民法 723 条により名誉回復処分又は差止の請求権の認められる場合があることをもって（条理又は人格権に基づく）反論文掲載請求権を認めるべき実定法上の根拠とすることはできない。」

「（反論権の）制度が認められるときは、新聞を発行・販売する者にとっては、原記事が正しく、反論文は誤りであると確信している場合でも、あるいは反論文の内容がその編集方針によれば掲載すべきでないものであっても、その掲載を強制されることになり、また、そのために本来ならば他に利用できたはずの紙面を割かなければならなくなる等の負担を強いられるのであって、これらの負担が、批判的記事、ことに公的事項に関する批判的記事の掲載をちゅうちょさせ、憲法の保障する表現の自由を間接的に侵す危険につながるおそれも多分に存するのである。」〔 **政党間の批判・論評の性質**〕「政党間の批判・論評は、公共性の極めて強い事項に当たり、表現の自由の濫用にわたると認められる事情のない限り、専ら公益を図る目的に出たものというべきである。」

# 情報公開法

## 1 制定経緯

ロッキード事件(昭和51(1976)年)、ダグラス・グラマン事件(昭和54(1979)年)、鉄建公団等の公費不正支出問題(昭和54(1979)年)など、1970年代後半に相次いだ政治スキャンダル・行政の不祥事は、国民に対し、政府情報を公開する制度の必要性を強く認識させた。特に、ロッキード事件の解明過程において、アメリカ政府から情報自由法(1)に基づき資料が提供されたのに対し、我が国には制度そのものが存在しなかったという事実は、国民の情報公開制度に対する関心を高めた。

このような状況の下、昭和54(1979)年9月の臨時国会(第88回国会)において、大平首相も初めて公式の場で情報公開の必要性を認める発言を行ったが、国レベルでは慎重論が続出し、情報公開法制定は時期尚早とされるに至った。

一方、1970年代以降、地方レベルでは行政への住民参加が重要な課題として認識にされるに至り、情報公開制度はその不可欠の前提であるとの考え方が支配的となった。このような動きを受けて、各地の地方公共団体で情報公開条例が次々と制定されたが、その大きな弾みをつけたのは都道府県で真っ先に情報公開条例を制定した神奈川県であった(昭和57(1982)年10月14日)。

その後も、国レベルでは、依然として情報公開法の制定に消極的であったが、平成5(1993)年夏の総選挙による政権交代により、細川連立内閣が発足すると、情報公開法制定の動きが活発となった。平成6(1994)年11月の行政改革委員会設置法の制定に際して、委員会が、「行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定その他の整備に関する事項」を調査審議することを明記し(2条2項)、委員会での審議が情報公開法の制定のためのものであることが明確にされるとともに、意見具申の期間も2年以内と追記され(2条4項)、情報公開法を制定することが明確にされるに至った。

これを受けて、平成6(1994)年12月に行政改革委員会に、行政情報公開部会が設置され、平成8(1996)年12月に行政改革委員会は橋本総理に対し、「情報公開法要綱案」とその要綱案に対する基本的な考え方を具申した。政府は基本的に要綱案に沿った法案を提出することとし、平成10(1998)年3月に情報公開法案は閣議決定され、国会(第142回国会)に提出された。

国会では、三度の継続審議(第142回国会~第144回国会)を経た四度目の第145回国会において、衆議院が内閣委員会において与野党共同で修正を加えた後、参議院も総務委員会において与野党共同で再修正を加え、これを受けて平成11(1999)年5月7日、衆議院が修正後の情報公開法案を可決し、「情報

公開法」は成立した。2年後の平成13(2001)年4月1日同法は施行された。

**1 情報自由法 (Freedom of Information Act of 1966、FOIA) ...**アメリカ合衆国で1966年に制定され、合衆国政府の保有する情報にアクセスする権利を制定法上の具体的な開示請求権として定めている。

年月日	摘要
S41 (1966)	アメリカ合衆国で情報自由法(FOIA)制定
S44 (1969) 11	博多駅テレビフィルム提出事件最高裁判決(「知る権利」について初めて言及)
S51 (1976)	ロッキード事件
S54 (1979)	ダグラス・グラマン事件、鉄建公団等の公費支出問題
S54 (1979) 9	大平首相、第88回臨時国会で情報公開の必要性を言及
S57 (1982) 3	山形県最上郡金山町で我が国初の情報公開条例制定
S57 (1982) 10	神奈川県で公文書公開条例制定
S59 (1984) 3~	情報公開問題研究会を総務庁に設置
H2 (1990) 9	情報公開問題研究会、「中間報告」を公表
H3 (1991) 12	情報公開問題に関する連絡会議(各省庁の文書課長等で構成)において「行政情報公開基準について」の申合せが行われる
H5 (1993) 7	細川連立内閣が発足
H6 (1994) 11	行政改革委員会設置法の制定において、行政情報公開部会設置、2年以内の意見具申が明記され、情報公開法の制定が明確化される
H6 (1994) 12~	行政改革委員会に、行政情報公開部会(角田禮次郎座長)が設置される
H8 (1996) 4	行政情報公開部会、「中間報告」を公表
H8 (1996) 11	行政情報公開部会、「最終報告」とその考え方をまとめる
H8 (1996) 12	行政改革委員会、「情報公開法要綱案」とその基本的な考え方を橋本総理に具申
H10 (1998) 3	閣議決定され、第142回国会へ提出
H10 (1998)	第142、143、144回国会継続審議となる
H11 (1999) 5	第145回国会、「情報公開法」が衆議院で可決され、成立
H13 (2001) 4	「情報公開法」施行

## 2 情報公開法の概要

総務省ホームページを参照した

### 2.1 情報公開法制

次の二つの法律が制定されている。

**行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成11年法律第42号)**  
**独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成13年法律第140号)**

以下に掲げる条文は、特に明記しない限り情報公開法の条文とし、独立行政法人

等の保有する情報の公開に関する法律の条文は「独公法」と明記して記載するものとする。

## 2.2 情報公開法制の目的（1条・独公法1条）

情報公開法制の目的は国民主権の理念にのっとり、行政文書・法人文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関・独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府・独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることにある。

## 2.3 情報公開法制の対象機関（2条1項・独公法2条1項）

法律	対象機関
行政機関情報公開法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律に基づき内閣に置かれる機関（内閣官房、内閣府等）</li> <li>・ 内閣の所轄の下に置かれる機関（人事院）</li> <li>・ 国の行政機関として置かれる機関（省、委員会及び庁）及び会計検査院</li> </ul>
独立行政法人等情報公開法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 独立行政法人の全て（62 法人）</li> <li>・ 別表第1に掲げる特殊法人・許可法人（84 法人） （合計 146 法人 平成 15 年 4 月 1 日現在）</li> </ul>

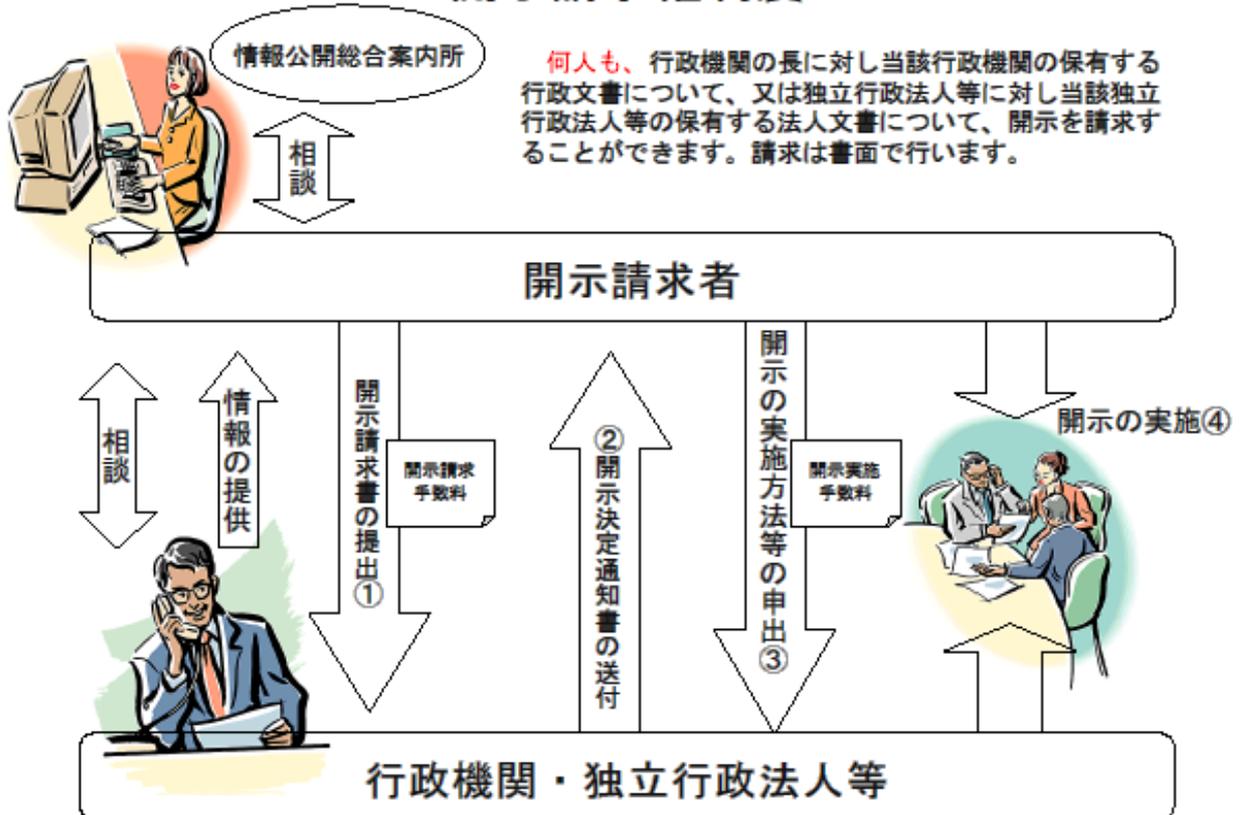
## 2.4 対象文書（行政文書・法人文書）の範囲（2条2項・独公法2条2項）

対象文書の範囲は、行政機関の職員・独立行政法人等の役職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、職員・役職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関・独立行政法人等が保有しているものである。

## 2.5 開示請求制度

総務省ホームページより引用した

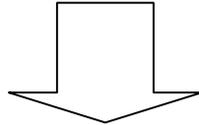
### 開示請求権制度



## 2.6 開示請求できる文書

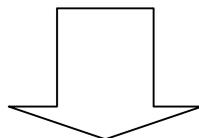
原則：開示しなければならない（5条・独公法5条）

開示請求があったときは行政機関の長又は独立行政法人等は、次の不開示情報が記録されている場合を除き、行政文書又は法人文書を開示しなければならないこととされる（5条本文、独公法5条本文）



例外：不開示情報

個人情報 (5条1号、独公法5条1号)	個人に関する情報で特定の個人を識別できるもの等。ただし、法令の規定又は慣行により公にされている情報、公務員や独立行政法人等の役職員等の職に関する情報等は除く
法人情報 (5条2号、独公法5条2号)	法人等に関する情報で、公にすると、法人等の正当な利益を害するおそれがあるもの、非開示条件付の任意提供情報であって、通例公にしないこととされているもの
国家安全情報 (5条3号)	公にすると、国の安全が害されるおそれ、他国との信頼関係が損なわれる等のおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある行政文書に記録されている情報
公共安全情報 (5条4号)	公にすると、犯罪の予防、捜査等の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある行政文書に記録されている情報
審議検討等情報 (5条5号、独公法5条3号)	国の機関、独立行政法人等及び地方公共団体の内部又は相互の審議、検討等に関する情報で、公にすると、率直な意見の交換が不当に損なわれる等のおそれがあるもの
事務事業情報 (5条6号、独公法5条4号)	国の機関・独立行政法人等又は地方公共団体等が行う事務又は事業に関する情報で、公にすると、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの



公益上の理由による裁量的開示（7条、独公法7条）

不開示情報が記録されている場合であっても、行政機関の長又は独立行政法人等が公益上特に必要があると認めるときは、開示することができる。

行政文書・法人文書の存否を答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、当該文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否することができる（第8条、独公法8条）。

## 2.7 情報公開窓口

行政文書	行政文書を保有している行政機関の長に行政文書開示請求書を提出する（3条）
法人文書	法人文書を保有している独立行政法人等に法人文書の開示請求書を提出する（独公法3条）

## 2.8 手数料

開示請求及び開示の実施に係る手数料は、行政機関の場合は実費の範囲内で行える限り利用しやすい額とするよう配慮して政令で定め、独立行政法人等の場合は実費の範囲内で行政機関情報公開法の手数料の額を参酌して自ら定めることとしている。

### 行政文書開示手数料の具体例

開示請求手数料	行政文書 1 件につき 300 円	
開示実施手数料 (基本額)	開示の実施の方法	基本額
	A4 判用紙による行政文書の閲覧	100 枚までごとにつき 100 円
	A4 判用紙による行政文書の写しの交付	1 枚につき 20 円
	パソコンデータを FD に複写したものの交付	FD1 枚につき 80 円 + 0.5 メガバイトまでごとに 220 円
(手数料)	基本額が 300 円までは無料。 基本額が 300 円を超える場合は、基本額から 300 円を控除した額となる。	

#### Q1.150 頁ある A4 判用紙による行政文書の閲覧を請求する場合の手数料は？

A1,基本額：100 枚までごとにつき 100 円 この場合、200 枚までとなるため 200 円  
 手数料：この場合、基本額が 300 円以下のため手数料不要となる。

#### Q2.50 頁ある A4 判用紙による行政文書の写しの交付を請求する場合の手数料は？

A2,基本額：1 枚につき 20 円 この場合、50 枚×20 円 = 1000 円  
 手数料：この場合、基本額が 300 円を超えるため、手数料は基本額から 300 円を控除した 700 円となる。

#### Q3.1.8 メガバイトのパソコンデータを FD に転写したものの交付を請求する場合の手数料は？

A3,基本額：FD1 枚につき 80 円に 0.5 メガバイトまでごとに 220 円を加えた額 この場合、80 円×2 (FD2 枚) + 220×4 (2.0 メガバイトまで) = 1040 円  
 手数料：この場合、基本額が 300 円を超えるため、手数料は基本額から 300 円を控除した 740 円となる。

## 2.9 不服申立て

総務省ホームページより引用した

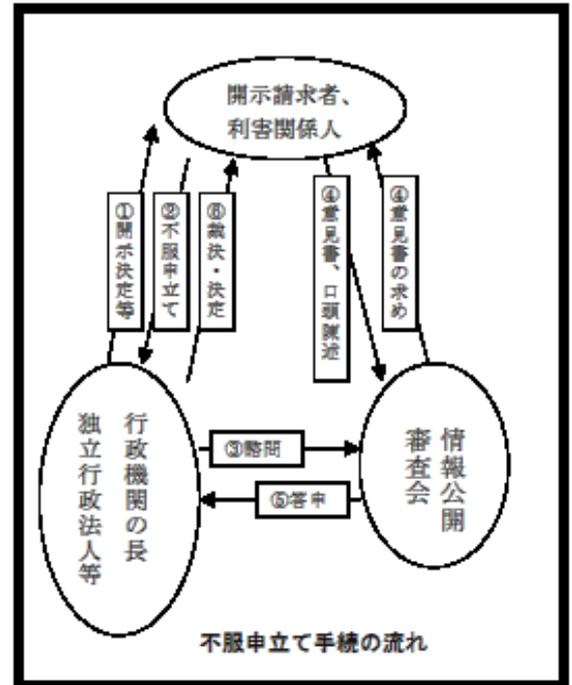
### 開示決定・不開示決定に対する不服申立て

#### Q 1. 不服申立てとは？

A 1. 「開示請求をしたのに不開示決定を受けた」、「自分のことが書かれている文書は不開示してほしいのに開示決定にされた」というような場合には、開示決定・不開示決定（開示決定等）の取消しや変更を行政機関の長（大臣等）又は独立行政法人等に求めることができます。不服申立てを受けた行政機関の長又は独立行政法人等は、開示決定等が正しかったかどうか検討し、不服申立てをした人（不服申立人）の主張に理由があると認めるときは、その決定を取り消すか、変更しなければなりません。なお、不服申立てには費用はかかりません。

#### Q 2. 不服申立てはどうやってすればいいの？

A 2. 不服申立ては、  
(1) 不服申立て先である行政機関の長又は独立行政法人等に対して、  
(2) 不服申立て期間内（開示決定等があったことを知った日の翌日から起算して60日以内）に、  
(3) 必要な事項を記載した書面により  
しなければなりません。  
(1)と(2)は、開示決定等通知書の裏面に記載されています。(3)の「必要な事項」や書面の様式については、開示決定等をした（又は不服申立て先である）行政機関又は独立行政法人等の情報公開担当窓口にお問い合わせください。また、書面の提出は、直接窓口で行うほか、郵送で行うこともできます。



#### Q 3. 不服申立ての手続はどうなっているの？

A 3. 不服申立てを受けた行政機関の長又は独立行政法人等は、原則として情報公開審査会に諮問し、その答申を受けて不服申立てに対する結論（裁決又は決定）を出すことになります。不服申立人は、情報公開審査会に対して意見書を提出したり、口頭で意見を述べることができます。

## 2.10 情報提供制度

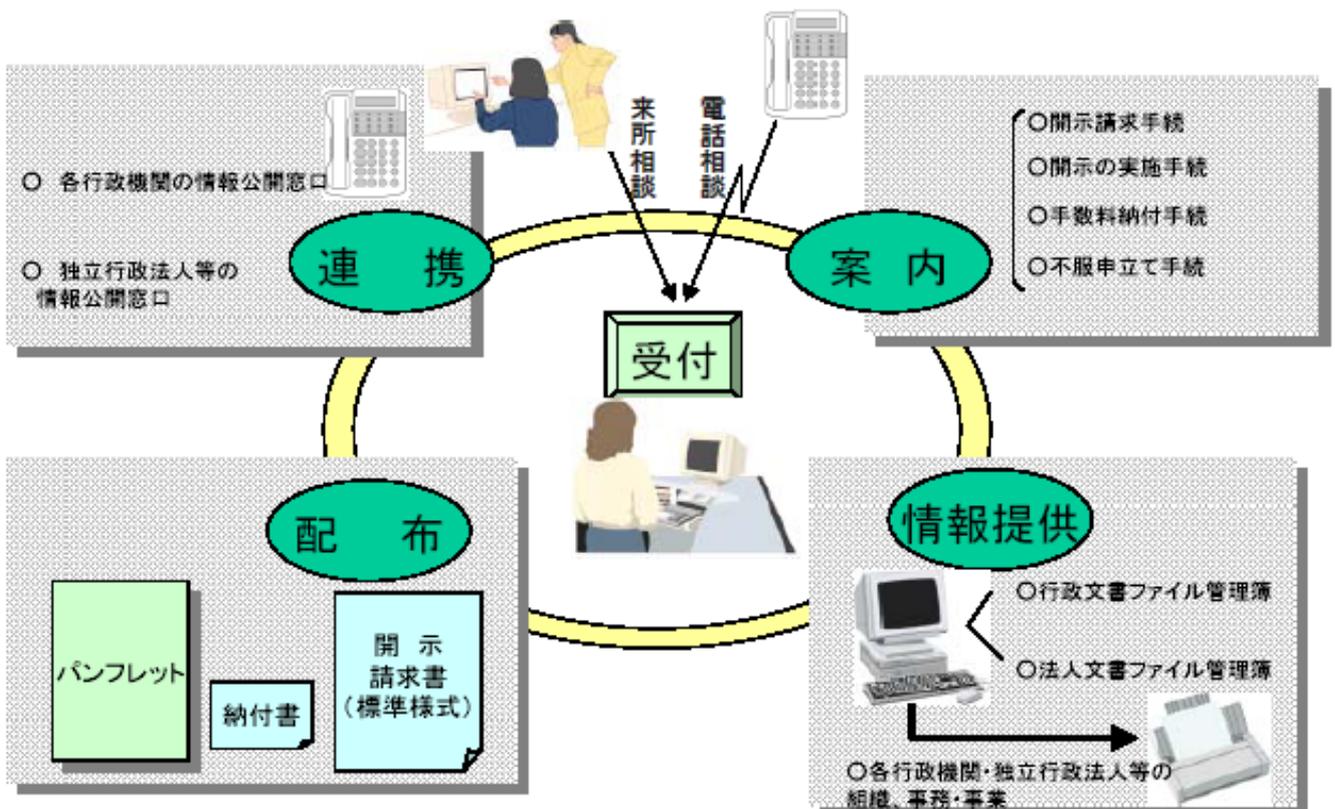
政府及び独立行政法人等は、情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする。

特に独立行政法人等は、組織、業務及び財務に関する基礎的な情報等を記録した文書等を作成し、適時に、かつ国民が利用しやすい方法で提供する( 独公法 22 条 1 項本文 )。

## 2.11 情報公開総合案内所 総務省ホームページより引用した

### 情報公開総合案内所

総合案内所では、情報公開制度や開示請求の手続等について、案内や情報提供を行います。



(注) 案内所では開示請求書の受付はしていません。

### 3 制定時の主な論点と国会質疑

#### 3.1 情報公開法の目的規定 - 「知る権利」について

**問題の所在** 情報公開法制定にあたり、目的規定に「知る権利」という言葉を明示的に明記すべきかが問題となった。

(第143回国会・H10.10.13. 衆・内閣委員会)

**生方幸夫委員(民主)** ...前回の質問の中で、...知る権利という条項を入れると何か非常に不都合があるのかどうかという形で質問をさせていただきました、小里前長官は、私のこの質問に対して、行政情報の開示請求権という意味での知る権利が憲法上保障されているか否かについては、さまざまな見解があるというのが現状ではないかというお答えで、結局、明記できないという趣旨の御答弁をなさっております。...私は、そこで長官にお伺いしたいのですが、やはり知る権利というものが規定されていないとするならば、まさに立法府である国会がきっちりと情報公開法の中で明記するという必要があるのではないか、あるいは規定する必要があるのではないかというふうに考えております。

私たちは、知る権利というのは表現の自由の中に保障されているものだというふうに解釈をしておりますが、その表現の自由を担保するものとしても、やはり知る権利というのを法律できっちりと規定する必要があると思う、あるいは国会がすべきだというふうに私は考えるのですが、太田長官のお考えをお伺いさせていただきたいと思っております。

**太田国務大臣(総務庁長官)** 私は、先ほどからも申し上げておりますように、国民主権という大前提のもとで考えれば、主権者である国民がみずからゆだねた行政権の執行について、その内容を知ることができるというのは当たり前のことだというふうに言っているわけでございます。

そこで、知る権利という言葉でございませうけれども、私はそれほどこの言葉に抵抗があるわけではありませうけれども、何か大変一つの運動のキャッチフレーズのようにして使われてきたような印象も実はあるわけでございます。

要は、その言葉にこだわるのか内容にこだわるのかということだろうと思っております。非常に長い間運動に携わってこられた方々からいえば、ここでこの言葉を使わずして成果が上がったとは象徴的に言えないというふうなお気持ちがあることはわかりますけれども、それよりも内容でもって、きちんとその内容が担保されるということの方が大事ではないか。この辺になりますと、私は、言ってみれば、メンツをそこでこだわるのかどうかということではないかというふうに思っているわけでございます。

法律上の議論をすれば、憲法に知る権利というものが、憲法解釈からすれば最高裁もその判断をしていないなどということがありますけれども、気持ちの上ではそういうことではないかと思っております。...

#### 3.2 対象文書 - 「決裁」要件について

**問題の所在** 情報公開法制定以前の地方公共団体の条例では、対象文書がほぼ「決裁文書」に限られていたことから、情報公開法の対象文書の範囲が問題となった。

**(第142回国会・H10.5.15. 衆・内閣委員会)**

**鰐淵俊之委員(自由)** ...例えば、ある課における担当者が起案を起こした。起案を起こして成案をする段階までは、これは開示しても、まだ成案になっていませんから。ところが、成案になって係長の判こを押したらそれが開示できる文書になるのか、組織的な文書なのか。課長の決裁をして課として出ていった場合に組織的な文書になるのか。こういったことについて、この情報公開法ではどのように解釈したらいいのか、御答弁いただきたいと思います。

**瀧上信光政府委員(総務庁長官官房審議官)** 情報公開法案の第二条第二項に規定する行政文書の定義では、組織的に用いるものとして行政機関が保有しているものとしておりますが、これは、開示請求を受けた時点で、当該行政機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のもの、いわば組織共用文書すべてを対象とする趣旨でございます、極めて広範なものを対象としているというふうを考えております。

そしてまた、組織的に用いるものというのは、客観的に判断すべき要件として定めておりまして、行政機関が恣意的にその範囲を狭められるという性格のものではございません。

そして、この組織共用文書以外のものとは、例えば組織的な検討に着手する前の、個人としての思案中の段階に作成した単なるメモや参考資料などがあり得るわけですが、こういったものも、組織的な検討に付され、組織において利用、保存されるものとしてファイルされた後は対象となります。...

**鰐淵俊之委員(自由)** ...ですから、今メモとかなんとか、これは論外です。今私が例示した、担当者が起案をして、そして既に成案をして、係長の決裁を受けた。皆さんは全部判こで仕事をしていると思うのですよ。ですが、決裁を受けたら、どこの辺の決裁までがそういう組織的共用文書として開示されるのかということ具体的をそれでは伺います。

**瀧上信光政府委員** ただいま御指摘のような場合に、決裁をされたかどうかにかかわらず、その組織において、ただいまの御指摘であれば、その係において使われる文書であれば組織文書になるということでございます。

**鰐淵俊之委員(自由)** 大変いい答弁をいただきました。まさしくそれであれば、かなり開示の文書は広がると思います。

### **3.3 個人情報不開示の定め方**

**問題の所在** 情報公開法制定にあたり、プライバシーを中心とする個人情報保護を保護すべく、原則公開の例外として規定することとしたが、その規定の仕方についてが争点となった。

**(第142回国会・H10.6.4. 衆・内閣委員会)**

**小此木八郎委員(自民)** ...個人情報についてでありますけれども、この個人情報については、政府案では個人識別型、三派案ではプライバシー型を採用しておられます。先日の塩野参考人ですが、我が国ではまだ個人情報保護の重要性についての意識が十分にしみ込んでいないうらみがあるというふうに述べられました。個人識別の方がよいとの意見を述べられたと思います。

一方で土生参考人は、個人識別型は非公開事由が拡大し過ぎるので不相当であるとし、プライバシーの内容をなす実質を列記すること等によりプライバシーの概念の明確化を図ることが十分に可能と思われる旨述べられた。...  
政府が個人識別型を採用した理由を伺いたいと思います。

**瀧上信光政府委員（総務庁長官官房審議官）** 行政改革委員会での御論議や、先日の塩野参考人の御意見では、個人情報に極めて厳格に取り扱うべきとされているところでございます。一方、我が国におきましては、いわゆるプライバシーの内容というものは、法的にも社会通念上も必ずしも明確でないというふうにされているわけでございます。こういったため、個人が識別される情報を公開することは個人の権利利益を侵害するおそれが高いことから、国の法律におきましては個人識別情報を原則として不開示とすることとしたものでございます。

加えて、個人識別情報であっても、実質的に公開に支障のない情報が含まれることから、既に公にされている公知の情報で不開示とする必要がないものや、公益的観点等から本来開示すべきものを除外することとしたものでございます。政府案におきましても、このような意見に沿いまして、個人識別型の不開示情報としているところでございます。

#### 「個人識別型」と「プライバシー保護型」

「個人識別型」...個人に関する情報であって、特定個人が識別されうるか、されうるもの（個人識別情報）を広く情報公開の例外とする方式（東京都等）

「プライバシー保護型」...個人識別情報だけでは非公開とせず、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの」に限って非公開としている方式（大阪府等）

### 3.4 本人開示の可否

**問題の所在** 情報公開法の制定にあたり、当時、個人情報を本人に開示することを認める法制度が存在しない状況であったため、情報公開法に基づいて本人が個人情報の開示を求めることができるか問題となった。

#### （第142回国会・H10.5.15. 衆・内閣委員会）

**生方幸夫委員（民主）** 本人情報開示についてお伺いしたいんですが、これはいろいろ、自分の内申書を見たいとか、あるいは医療機関に診察に行ったときの診断書を見たいとか、情報の開示についての希望があると思うんですけども、本人情報開示について、政府案は特に書いておられないんですが、どのようにお考えになっているか聞かせていただきたい。

**瀧上信光政府委員（総務庁長官官房審議官）** 本人開示の問題でございますが、情報公開は、何人に対しても、目的を問わず行政情報を公開する制度でございます。これに対しまして、個人情報の本人への開示は、個人情報は保護することとしつつ、本人のみに開示する制度でございます。

このような個人情報の本人開示の問題につきましては、行政改革委員会意見でも論議されたところでございますが、結局、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題であること、開示範囲、本人確認手続等情報公開法の枠組みを超えた検討が不可欠であること、行政部門と民間部門を通ずる問題であること、特に国民の関心が強い医療、教育関係情報について専門的な検討を避けて制度化することは適切でないこと等から、情報公開制度に盛り込むこととはしないというふうに判断されたところでございます。

そしてまた、行政改革委員会は、国民から医療、教育関係情報等を中心として本人開示を求める意見、要望が強いことを踏まえまして、関係省庁において、個人の権利利益の保護の観点から専門的な検討を進めることとされているところでございます。

政府におきましては、行政改革委員会の意見を踏まえ関係省庁とも連携を図りつつ検討を進め、その解決を図ってまいりたいと考えております。

### **3.5 行政文書の存否について答えられないという「グロマー回答」の問題**

**問題の所在** 情報公開法制定にあたり、例外的に行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否すること認める、いわゆる「グロマー回答」の規定を置くこととしたが、右制度は秘匿性が高く、濫用のおそれを伴うことから、不開示情報を限定すべきでないかが問題となった。

#### **(第142回国会・H10.5.15. 衆・内閣委員会)**

**小野寺五典委員(自民)** ...非開示情報であります。存否に関する情報、あるかないかということに対する情報について、政府案の規定の趣旨をお伺いしたいと思います。

**瀧上信光政府委員(総務庁長官官房審議官)** 存否に関する情報についての規定の趣旨でございますが、行政改革委員会意見におきましては、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで、不開示情報の規定により保護される利益が害されることとなる場合がある旨を指摘しているところでございます。

例えば、特定個人の病歴情報が記録された文書に開示請求があった場合、当該行政文書は不開示情報に該当するため不開示と答えるだけで、当該個人の病歴の存在が明らかになってしまうという問題がございます。そしてまた、法人に関する情報につきましても、例えば先端科学技術分野の特定企業に関する開発関連情報につきましても、同様のケースが生ずることが容易に考えられるところでございます。

こういったように、この問題は、特定の者または特定の事項を名指しした探索的な請求が行われ得ることを想定すれば、すべての不開示情報の類型について生じ得るものであります。そして、このような事態が生ずることを避けるため、行政改革委員会意見におきましては、行政文書の存否を明らかにしないで請求を拒否できる旨の規定が設けられているところでございます。政府案は同様の考え方に立ちまして、行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否できる旨の規定を定めているところでございます。

なお、このような行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否する決定も行政処分であり、当然のこととして、行政上及び司法上の救済の道が認められておりますので、この規定の適正な運用は確保されているものと認識をいたしております。

### **3.6 訴訟における「インカメラ審理」導入の適否**

**問題の所在** 情報公開訴訟手続において、「インカメラ審理」、すなわち相手方当事者にもその内容を知らせない非公開審理の手続を設けることは、適正・迅速な訴訟の実現のため、その有効性や必要性を指摘されるが、裁判の公開の原則(憲法82条)との関係をめぐって問題となった。

#### **(第142回国会・H10.6.4 衆・内閣委員会)**

**小野寺五典委員(自民)** 訴訟におけるインカメラ審理導入の適否について、政府にお伺いしたいと思います。

裁判段階におきましてこのインカメラ審査手続の導入について、これは参考人からもいろんな御意見がありました。その中で、検討すべきという御意見が多かったと思うんですが、特に塩野参考人からも、三派案では現行憲法下での疑義は解消していないとして、インカメラ審理導入の可能性について今後とも引き続き探る必要があると

というような御指摘があったと思います。

そこで、政府に、裁判所におけるインカメラ審理を認めることについて、その見解について改めてお伺いしたいと思います。

**瀧上信光政府委員（総務庁長官官房審議官）** 行政改革委員会におきましては、情報公開訴訟手続でインカメラ審理、すなわち相手方当事者にもその内容を知らせない裁判官だけによる書類の審査の手続でございますが、これを認めるべきかどうかということにつきましても検討されまして、結局、今後、憲法八十二条の裁判の公開の原則との関係等の問題を念頭に置きつつ、情報公開法の施行後の訴訟の実情等に照らし、専門的な観点からの検討が望まれるというふうにされたものでございます。

すなわち、インカメラ審理につきましては、裁判の公開の原則、憲法八十二条に定めておりますが、これとの関係をめぐってさまざまな考え方が存する。そしてまた、相手方当事者に吟味、弾劾の機会を与えない証拠により裁判をする手続を認めることは、行政訴訟あるいは民事訴訟制度の基本にかかわる問題であるといったことが指摘をされているところでございます。

そしてさらに、裁判官が取り消し訴訟に係る行政文書を実際に見ずに、間接的な証拠のみにより推認を働かせて審理をしなければならないことは、裁判上困難な面があるものの、情報公開条例に基づく同種の訴訟の現状では、立証上種々の工夫をすることで訴訟が遂行されております。そしてまた、不服審査会における調査の過程で得られた資料が、訴訟上活用されることも期待されるといったことも指摘をされているところでございます。その上で、今後、情報公開法の訴訟の実情等に照らし、専門的な観点からの検討が望まれる旨の指摘をされているところでございます。

政府としましては、この行政改革委員会の意見、国会の御論議を踏まえて、今後検討すべき問題というふう考えております。

### 3.7 管轄特例

**問題の所在** 政府案では、訴訟管轄については特別の規定を置かず、行政事件訴訟法の一般規定（12条）により被告処分庁の所在地の裁判所、つまり東京地裁が主として土地管轄を有することとされていた。しかし、地方在住者にあまりに不便ではないかとの批判が生じ、管轄の特例を設けるべきではないかが争点となった。

#### （第143回国会・H10.10.13 衆・内閣委員会）

**植竹繁雄委員（自民）** …土地管轄の問題は、当委員会における議論におきましても、手数料とともに大きな論点の一つとなっているのであります。

去る六月四日の当委員会での政府の答弁では、出先機関への権限委任や現地での事務処理状況によっては地方での訴訟が可能であることなどから、法案にはあえて特例を設けなかったという趣旨の答弁がなされておりますが、行政情報はできるだけ公開するという情報公開法の建前からいえば、国民に利用しやすい制度とする意味からも、地方の機関が保有する文書等につきましては、できる限り地方で訴えの提起ができるようにするために、各行政機関の長の権限を地方支分部局の長等へ委任することを推進するなど、地方在住者に対する何らかの工夫を講ずる必要があると考えておるのであります。

また、現在の行政事件訴訟法によれば、被告の住所地に訴えの提起をするという原則から、どうしても中央官庁の所在地の東京の裁判所に訴えの提起が多くならざるを得ないのであります。地方在住者のためを考慮すれば、情報公開法に特例を設けるなりして、その居住する住居地なるべく訴えの提起ができるようにする工夫ができ

ないかどうか。この点は、訴訟制度全体を考慮しないといけない問題であると思います。

また、地方在住者の便宜を考慮する方法の一つといたしまして、審査会の委員が地方へ出向いて意見を聞く仕組みを活用することも考えるべきだと思います。

私といたしましては、この土地管轄の点につきましては、訴訟制度全般にわたり検討を要する重要な点を含んでおるように思いますので、これは附帯決議をつけることで対応したいと考えておるのであります。

以上の点について、総務庁長官にお考えをお伺いしたいと思います。

**太田誠一 国務大臣（総務庁長官）** 今委員のおっしゃるとおりでございます。地方支分部局の長などに責任を委譲することによりまして、極力地方で対応できるようにするという工夫はあるかと思えます。そのようにいたすべきだと思っております。

また、今おっしゃいますように、行政訴訟に関するいわゆる裁判制度の問題全般にわたることですので、被告の住居地でもって訴訟を起こすという原則は、この際、手をつけることが難しいというふうに思っております。

#### 〈成立した修正案〉

第 145 回国会、衆議院において、自民、民主、明改、自由、共産、社民の共同提案により修正案が提出され、最終的に第 36 条 1 項は行政事件訴訟法第 12 条に定める裁判所のほか、「原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所」にも提起できるとされた。

### 3.8 手数料

**問題の所在** 情報公開法制における手数料は、特定の者（開示請求者）に対し役務を提供する場合、その費用を回収するため徴収するものであり、本制度を利用しない者との負担の公平を図る必要がある。他方、情報公開法の趣旨からはこの制度をできるだけ利用しやすくすることも重要であり、手数料の額が制約要因となってはならない。そこで、手数料をいかに適切な額として定めるかが問題となった。

#### （第 142 回国会・H10.6.4. 衆・内閣委員会）

**小此木八郎委員（自民）** …手数料については、政府案では政令で定めることとしております。参考人の方々から、どのような額となるのかがなかなか見えない、こういう指摘もありました。また、公益目的の請求については減免すべきとの指摘があったところであります。

手数料は、額の定め方次第では開示請求権の行使の阻害要因となりかねないものもあると思います。一方で、開示請求の処理に相当の手間と費用がかかることも容易に想定ができるところであります。個人の権利行使に伴い生ずる負担について、すべて一般納税者の負担とすることが適当かどうかはまだ議論が分かれているところだと思えますが、公益目的というのは一体何かということについて、明確な判断が困難なところであります。乱用防止という観点も考えあわせると、制度の利用を制約してはなりませんけれども、政令案の策定の際に適切な額を設定すべきであるというふうに思います。

手数料の算定について、これは基本的な考え方ですが、大臣の明確な答弁をいただきたいと思えます。

**小里貞利国務大臣（総務庁長官）** 手数料の額については、ただいま議員もお触れ

いただきましたが、政令によって定められるものとしておりますが、このことにつきましても、関係方面からいろいろ御意見があります。殊に、国会、この委員会におきましても御意見をお聞かせいただいておりますところでございます。各方面の意見にも配慮しながら、実費の範囲内におきまして、しかも利用しやすい適切な価格を決めていくべきである、経費を決めていくべきであると判断いたしております。

**小此木八郎委員（自民）** それでは、...お聞きいたしますが、今大臣がおっしゃいました実費にはどういうものが含まれるのか。あるいは、手数料の算定について、電磁的記録の公開の方法とも関連いたしまして、どの程度具体的に議論をされているのか。...

**瀧上信光政府委員（総務庁長官官房審議官）** 実費の内容といたしましては、請求された書類の探索、開示・不開示の決定の審査、開示決定等の通知書の発行、請求者に交付する写しの作成等、開示請求及び開示の実施のための事務における人件費、光熱料、事務用機器等の設備費、消耗品などが含まれるものと考えております。

そして、手数料の算定についての磁気的記録の公開の方法等も含めての議論の進みぐあいというようなことですが、先ほども大臣の方からお答え申し上げましたとおり、手数料の具体的な額等につきましては今後政令で定めることとなりますが、現段階では、開示の実施に係る手数料は、閲覧、写しの交付等のそれぞれの実施方法ごとに定める必要があると考えております。

その中で、特に御指摘のありました電磁的記録の開示につきましては、ハードコピーで打ち出すかフロッピーディスク等の電磁的媒体であるかは、情報化の進展状況等も勘案して定める必要がございますが、いずれにしましても、それぞれの方法に要するコスト、すなわち実費を把握した上、具体的な額を決める必要があると考えております。そして、手数料の額は、情報公開制度の利用の制約要因とならないよう、できる限り利用しやすい金額とすべきとの御意見を踏まえまして、検討してまいりたいと考えております。

#### 《成立した修正案》

第145回国会、衆議院において、自民、民主、明改、自由、共産、社民の共同提案により修正案が提出され、最終的に16条2項に「できる限り利用しやすい額とする」旨を条文に明記することとなった。

## 4 主な新聞記事

### 1. 読売新聞（H15.4.20）

「情報公開 徐々に定着 法施行2年効果と課題」

### 2. 朝日新聞（H.15.4.22&4.23）

「情報公開法施行2年 風穴は開いたか」 上・下

## 参考文献

### 1 憲法13条の概観

『憲法 第三版』芦部信喜（高橋和之補訂） 岩波書店 2002年

『憲法学 人権総論』芦部信喜 有斐閣 1994年

### 2 プライバシーの権利

#### (1) プライバシー権総論

『憲法 第三版』芦部信喜（高橋和之補訂） 岩波書店 2002年

『憲法学 人権総論』芦部信喜 有斐閣 1994年

『憲法〔第三版〕』佐藤幸治 青林書院 1995年

『日本国憲法』松井茂記 有斐閣 1999年

『住民基本台帳法の改正と個人情報保護』堀部政男 ジュリスト 1168

『情報公開・プライバシーの比較法』堀部政男編 日本評論社 1996年

『個人情報基本法制大綱 - アメリカ・EUとの対比』新見育文 ジュリスト 1190 2000年12月1日号

『個人情報の保護に関する法律案（内閣提出、第151回国会閣法90号）に関する資料』衆議院内閣調査室（第151回国会 2002）

#### (2) 各論

『国の行政機関等における個人情報の保護 とられるべき立法措置について』林修三 ジュリスト 879 1987年3月1日号

『個人情報保護法の制定』熊埜御堂武敬 ジュリスト 932 1989年4月15日号

『住民基本台帳ネットワークシステムの概要』住民基本台帳ネットワークシステム協議会・住民基本台帳ネットワークシステム全国センター

『住基ネット稼働後の状況』臺宏士 法学セミナー 576 2002.12

『住民基本台帳法の一部を改正する法律案について』衆議院地方行政調査室（第142回国会 1998年）

『改正住民基本台帳法』の概要 久保信保 ジュリスト 1168 1999年12月1日号

『住民基本台帳法の改正と個人情報保護』堀部政男 ジュリスト 1168 1999年12月1日号

『改正住民基本台帳法資料集』練馬区改正住民基本台帳法問題研究会（1999年）

『個人情報の保護に関する法律案（内閣提出、第151回国会閣法90号）に関する資料』衆議院内閣調査室（第151回国会 2002年）

『個人情報の保護に関する法律案（内閣提出第71号）行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案（内閣提出第72号）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案（内閣提出第73号）情報公開・個人情報保護審査会設置法案（内閣提出第74号）行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（内閣提出第75号）に関する資料』衆議院調査局個人情報の保護に関する特別調査室（第156回国会 2003年）

『日本における個人情報保護のあり方』堀部政男 ジュリスト 1190 2000年12月1日号

『個人情報保護法制化の背景と課題』堀部政男 法律のひろば 54巻2号 2001年2月号

### 3 「知る権利」、「アクセス権」

- 『憲法 第三版』芦部信喜（高橋和之補訂） 岩波書店 2002年
- 『憲法〔第三版〕』佐藤幸治 青林書院 1995年
- 『日本国憲法 第2版』松井茂記 有斐閣 2002年
- 『情報公開法』松井茂記 有斐閣 2001年
- 『情報公開法 - その理念と構造 - 』小早川光郎 ぎょうせい 1999年
- 『詳解 情報公開法』総務省行政管理局編 2001年
- 『情報公開法要綱案をめぐって』ジュリスト 1107 1997年3月1日号
- 『情報公開法をめぐる諸問題（上・下）』松村雅生 ジュリスト 1240 2003年3月1日号 1241 2003年3月15日号