

長野市個人情報保護条例の改正に関する意見書

長野市個人情報保護審査会

平成17年9月14日

1 目的規定について

個人情報保護条例制定の目的として、自己情報の開示請求、訂正請求及び利用中止請求を権利として保障することを明らかにするとともに、個人の権利利益の保護を第一の目的とすることを明確に表現することによって、その目的から本条例の基本的な立場及び個人情報の保護を推進する市の意思が伝わる内容とすることを望みます。

【説明】

現行の条例では、既に自己情報の開示請求権及び訂正請求権を保障し、個人の権利利益の保護を目的とすることを明記しています。しかし、今回の条例の見直しの趣旨を考えると、個人情報の利用中止についてもその権利化を明確に示すことが必要だと考えます。また、現行条例の文言からは、個人の権利利益の保護を第一とする意図が伝わりにくいのではないかと考えられます。そこで、本条例において市の、個人の権利利益の保護及び個人情報の保護を推進する意思を更に明確に表すことが必要だと考えます。

2 保有目的の明示について

実施機関は、個人情報の収集に当たっては、保有目的を明確にし、適法かつ公正な手段によって収集することはもとより、本人にその保有目的を明示することが必要であると考えます。

また、本人以外から個人情報を収集した場合には、その旨を本人に通知することとする規定を新たに設けるべきであると考えます。

【説明】

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律では、個人情報を収集する場合は「本人に対し、その利用目的を明示しなければならない。」と規定しています。個人情報の保護は、自己の情報に関する権利に基づくと考えられますので、個人情報を収集する場合、その本人に個人情報を収集し利用する目的を明示することは当然であると考えます。

また、個人情報の収集は本人から行うのが原則ですが、現行の条例では法令等の定めがある場合や、緊急かつやむを得ない場合などに例外として本人以外からの情報収集を認めています。このように、本人が承知していないところで個人情報が収集される場合には、自己の情報に関する権利のための手続的な保障として、事後に本人に通知をするべきであると考えます。

なお、このような場合であっても通知を必要としない場合もあり得ると考えられることから、通知をしないこととするときは審査会の意見を聴くこととするべき規定を新たに設けることが必要であると考えます。

当審査会では、個人情報を収集する場合の目的を「利用目的」とするべきとの議論もありましたが、「利用目的」と「保有目的」という二つの用語を併用することでかえって解釈が混乱する可能性があると考え、用語を「保有目的」のままとしました。どのような用語を使用するとしても、個人情報の収集、利用、保管のいずれの場面でも、明確で具体的な目的を定め、その目的から逸脱することのない運用がなされることを望みます。

3 個人情報取扱事業者への支援について

事業者が収集し、保有する個人情報の適正な取扱いを確保し、個人情報の漏えいなどによる市民の権利利益の侵害を防止するため、個人情報保護法の趣旨を活かした事業者の支援に関する条文の整備を望みます。

【説明】

個人情報保護法第12条では「地方公共団体は、個人情報の適正な取扱いを確保するため、その区域内の事業者及び住民に対する支援に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と規定されています。市は自らが保有する個人情報の保護に努めるだけでなく、個人情報を取り扱う事業者や住民に対しても適正な個人情報の取扱いを進めるための支援をすることが求められています。

現代社会では、行政だけではなく企業活動においても夥しい量の個人情報が蓄積し、流通し、利用されています。これらの企業活動によって個人の権利利益が侵害されることを容認することはできませんし、現代の企業には高い社会的な責任も要求されているものと考えます。そこで事業者においても節度のある、適正な個人情報の取扱いが行われるよう、市からの働きかけが重要であると考えます。

個人情報保護法が適用される個人情報取扱事業者は、その取扱件数が5,000件を超えるものに限定されています。しかし、一件一件の個人情報の重みは5,000件を境に異なるものではありません。このようなことから、個人情報保護法の適用の有無にかかわらず、市が個人情報取扱事業者に対して意識啓発や指導、助言などの支援を行っていくことは重要な意味があると考えます。

4 指定管理者及び受託者の個人情報保護措置

現行の条例では、受託者に対して個人情報保護のために必要な措置を要求するように定められていますが、公の施設の管理について、指定管理者制度が導入されたことから、指定管理者についても個人情報保護について受託者と同様の義務を負うものとするべきであると考えます。

【説明】

指定管理者制度は、公の施設の管理について、対象を従来の出資法人及び公共的団体等から民間の団体にも広げると同時に、利用許可の処分が行えるなど、委託の内容を大幅に広げるものです。指定管理者制度のもとでは、会社組織を持つ大きな法人から、法人格を持たない比較的小規模と考えられる団体まで、様々な団体が施設の管理を行うことが予定され、それらの団体の元で多くの個人情報取り扱いが予想されます。一方、指定管理者制度が適用される施設は様々であり、その施設の種類や性格から、取り扱われる個人情報も千差万別だと思われれます。個人情報を取り扱うことになる団体の規模や種類、性格などによって、個人情報そのものの重みや、個人情報保護のための義務の程度が変わるものではなく、個人情報の保護に関する措置が重要な課題になるものと思われれます。具体的な個人情報保護のための措置については協定等のなかで定めることが必要だと考えます。また、個人情報の保護のために必要な措置について、実施機関から指定管理者を含む受託者に対して、積極的に働きかけるとともに、指定管理者については、現行の条例で受託者について定めるのと同様な義務を負うものとするべきだと考えます。

5 個人情報の開示義務について

個人情報の開示請求に対して、実施機関は原則として開示する義務を負うことをより明確にするために、不開示情報が含まれていない場合は、「開示しなければならない」と規定するべきであると考えます。

【説明】

現行の条例では、開示請求に係る記録情報が、不開示情報に該当する場合「全部又は一部について開示をしないことができる。」と定めています。結果として開示・不開示の決定に影響はないとも考えられますが、自己情報の開示請求権は、自己の個人情報に関与し、その適正な取扱いや正確性の確保を実質的に担保するための重要な手段であることから、個人情報の開示請求に対して、実施機関は原則として開示すべき義務を有するのであり、これを明確に示すためにも不開示情報が含まれていない限り「開示しなければならない」と規定するべきであると考えます。

6 部分開示について

開示請求に対して実施機関は原則として「開示しなければならない」とすることから、不開示情報を容易に区分して除くことができる場合などの部分開示に係る規定を新たに設ける必要があると考えます。

【説明】

現行の条例では、開示請求に係る記録情報が、不開示情報に該当する場合「全部又は一部について開示をしないことができる。」と定めており、この規定を根拠に開示請求に対する部分開示を行っています。しかし、開示請求に対して不開示情報が含まれない限り「開示しなければならない。」と定めた場合、部分開示について別に規定を設けることが必要であると考えられます。また、実施機関は原則的に開示義務を負うことから、不開示情報の該当する部分を容易に区分して除くことができる場合には、その部分を除いた部分について開示しなければならないとするのが適当であると考えます。

7 裁量的開示について

実施機関の裁量によって不開示情報を開示しようとする規定を新たに設ける必要性は、現時点では低いのではないかと考えます。

【説明】

裁量的に開示することが必要な事例を具体的に想定することは難しく、実際の運用上も、開示すべき情報か、不開示情報かを比較衡量することによって適正な判断ができると考えられます。このため現時点で敢えて裁量的開示の規定を置く積極的な実益はないと考えます。

また、裁量的開示の規定を置くことによって、本来開示できない情報まで開示できるのではないかと、との誤解を生じるおそれもあると思われます。

ただし、今後個人情報の開示に係る様々な事例が積み重ねられる中で、実施機関の高度な行政的判断によって裁量的に開示する以外に判断の基準を求められないケースが明らかになった場合は、このような規定について改めて検討するべきであると考えます。

なお、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律では、裁量的開示を行う際に、その情報に第三者の個人情報が含まれている場合などは、第三者に「意見書を提出する機会を与えなければならない」と定めています。しかし、本条例では裁量的開示の規定をおかないこと、また、必要的な機会付与を限定的に規定するよりも、現行の規定に基づいて、個別具体的な事例に応じて意見書の提出を求めることによって実効的な運用が確保できると考えられますので、このような規定を改めて設ける必要はないと考えます。

8 法定代理人の開示請求権について

未成年者である子供の個人情報について、法定代理人である親が開示を請求する場合であっても、子供の人権は尊重されなければならないことから、原則として未成年者である子供の同意を必要とするべきであると考えます。

また、未成年者である子供の権利利益に反するものを不開示情報とする規定を新たに設けるべきと考えます。

【説明】

未成年者であっても親権者である親とは別の人格を有するものであり、子供の人格が十分尊重されなければならないことは当然です。また、個人情報の保護の中心は、あくまでも本人の意思でなければならないと考えます。さらに、たとえ親であっても知られたくない情報があり得ると思われることなど、自己情報の開示請求に当たっては、原則として未成年者である本人の同意が必要とするべきであると考えます。同意を要する未成年者の範囲は、一定程度の意思能力が必要であることや、民法など他の法令の規定などから満15歳以上とするのが適当と考えます。

なお、個人情報を開示することで、未成年者と親権者との間で利害が対立する場合がありますと考えられ、このような場合にも未成年者である本人の権利利益は保護されなければなりませんから、不開示情報に「未成年者の権利利益に反するもの」を新たに設けるべきであると考えます。

9 死者の個人情報の取扱いについて

死者の個人情報についても、生存する個人の情報と同様適切な取扱いが要請されるものであることに変わりはなく、条例の対象となる個人情報の範囲から死者を除く理由はないと考えられるので、現行の条例の規定を変更する必要はないと考えます。

また、死者の個人情報の開示請求について、一定の範囲の遺族等を開示請求権を認める旨を明確にすることを望みます。

【説明】

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律では、個人情報を「生存する個人に関する情報」に限定していますが、実際には、死者の個人情報であっても実施機関の実施する事務の目的のために保有し利用する場合等もあり得ると考えられます。また、死者の個人情報といえども、不適切な取扱いを容認する根拠はなく、生存する個人に関する情報と同様に適切な取扱いが必要であることから、現在の条例の考え方を維持し、死者の個人情報も保護の対象とすべきであると考えます。

自己情報の開示請求権は、実施機関が保有する個人情報の適切な取扱いや、正確性の確認を実効的に担保し、個人の権利利益の侵害を防止する役割を持つものと考えられます。しかし、死者の個人情報については、開示請求権が基本的に本人に限定されていることから、死者がその権利を行使することはあり得ず、死者の個人情報を確認することは不可能となってしまいます。

一方、死者の個人情報も適切な取扱い要求されるものであることから、一定の範囲で情報の適正な管理や正確性の確保を確認する手段が確保される必要があります。

このようなことから、死者の個人情報の開示請求について、新たな規定を設けるべきであると考えます。なお、死者の個人情報の開示請求権を認めるべき範囲については、自己情報の開示請求権は本来本人自身に専属するものであることや、開示することが社会通念上相当と考えられる親族などを事前に明確に限定することは難しいことから、その範囲の全てを一律に規定することは適当ではないと考えます。そこで、開示請求を認める者の範囲は限定的に定め、その範囲に属さない者からの開示請求については、特別な事情の有無等を判断するために、審査会の意見を聴いた上で、開示・非開示の決定をするよう規定することを望みます。

10 任意代理人の開示請求権について

本人の真正な意思であるかどうかの確認が難しいことや、不正な手段による開示請求が行われる可能性があることなど、請求者の利便性の向上以上に、個人情報の保護に対するリスクが高まると考えられるため、任意代理人による個人情報の開示請求を認めることは適当ではないと考えます。

【説明】

身体の障害や、海外在住などやむを得ない理由がある場合には、任意代理人による自己情報の開示請求を認めた方が、請求権を行使する側の利便性は向上することになります。しかし、自己情報の開示請求権は、自己情報のコントロールという個人情報の特質から、本来本人自身に専属的に認められた権利であると考えられます。そのため、本人の真正な意思の確認は、開示請求に当たって不可欠ですが、任意代理人に関してこのような確認を行うことは大変困難であると思われる。このようなことから、開示請求権を認める範囲を拡大することは、偽りその他の不正な手段によって開示を受けるなど、個人の権利利益を侵害する危険性が高まるものと思われる。一方で、自己情報の開示手続を本人自身が取ることができない場合はまれであると考えられることから、個人情報の保護を優先し、任意代理人による開示の請求は認めるべきではないと考えます。

11 個人情報の訂正義務

個人情報の訂正請求に対して、訂正をする権限がないなどの場合を除き実施機関は原則として訂正する義務を負うことを明確にするために、「訂正しなければならない」と規定すべきであると考えます。

また、訂正請求は、個人情報の開示請求を前提とする必要はないと考えます。

【説明】

現行の条例は、訂正請求に係る記録情報が、実施機関に訂正をする権限がない場合などに該当する場合は「全部又は一部について訂正をしないことができる。」と定めています。しかし、自己に関する情報に本人自身が関与し、個人情報の正確性を確保することは個人情報保護の本質の一つであると考えられることから、実施機関は誤った個人情報について訂正すべき義務を負うものであり、「訂正しなければならない」と規定すべきであると考えます。

また、現行の条例は、訂正請求を行える記録情報を、開示を受けた記録情報に限っていますが、実施期間からの通知など、開示請求以外の方法によって自己の個人情報の誤りに気付く場合もあり得ると考えられます。このような場合にも訂正の前提として開示請求を義務づけることは徒に手続を煩雑にし、迅速な訂正処理の妨げになるなど、弊害となる可能性の方が高いことから、個人情報の訂正に当たって、自己情報の開示を受けたことは必要としないものとするべきであると考えます。

12 利用中止請求権と利用中止義務

現行の条例に定める収集の制限に関する規定に違反して収集された個人情報の抹消及び利用・提供の制限に関する規定に違反して利用・提供された個人情報の利用中止について、請求権として認めることが望ましいと考えます。

また、開示・訂正の請求と同様、実施機関の請求に応じるべき義務を明確にするため、中止義務とするべきであると考えます。

中止請求は、訂正請求と同様に個人情報の開示請求を前提とする必要はないと考えます。

【説明】

現行の条例では、記録情報の抹消及び利用または提供の中止については「申し出ることができる。」と規定し、請求権としては認めていません。実施機関のこれらの申し出に対する調査結果の通知に対して不服がある場合は再申し出をすることができるとし、再申し出があった場合は個人情報保護審査会の審議を経なければならないとして実質的な権利救済の道を開いています。

しかし、自己に関する情報に本人自身が関与し、適正な取扱いを確保することが個人情報保護の本質であるところから、利用中止についても請求権として規定すべきであると考えます。また、明確に請求権として規定することにより、申し出制度では認められなかった不服申立が認められるようになることから、利用中止の請求権化には大きな意味があると考えます。

利用中止請求についても、自己情報の不適正な取得や利用提供について、個人情報の開示請求によらずに知ることができる可能性があることから、この場合にも個人情報の訂正の場合と同様、開示を前提とせずに利用中止請求を認めることが適当であると考えます。

13 事案の移送について

開示請求や訂正請求などに対して、実施機関の間で事案を移送する規定を新しく設ける必要性は低いと考えます。

【説 明】

個人情報の開示や訂正などの請求に当たっては、そもそもどの実施機関が自己の個人情報を保有しているのか、また、より実質的な情報を保有している実施機関が別にあるのではないかと、などの判断が当該制度を利用する個人の側からは分かりにくいという課題があります。このため行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律では、事案の移送に関する規定を定めていますが、本市では、自己情報の開示請求などに係る窓口は一か所であり、運用上、窓口で適切な請求先の振り分けが確保できると考えられます。また、この窓口での適切な処理体制をさらに整備することによって、より迅速かつ適切な事案の処理が期待できると考えられることから、現時点で事案の移送に関する規定を新たに設ける必要性は低いものと考えます。

14 苦情処理のあっせん等について

現在の長野市個人情報保護条例にも苦情の処理に関する規定が設けられており、この規定を活用することによって個人情報保護法の趣旨は実現できるものと考えますが、実質的に適切かつ迅速な処理が行われるよう、運用マニュアル等において、あっせんの方法や苦情相談に係る窓口の連携などを具体的に整備することを望みます。

【説明】

個人情報保護法第13条では「地方公共団体は、個人情報の取扱いに関し事業者と本人との間に生じた苦情が適切かつ迅速に処理されるようにするため、苦情の処理のあっせんその他必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と規定されています。事業者と市民との間に生じたトラブルは、企業と個人等、私権の衝突であり、その最終的な解決は司法に委ねられる種類のものであると思われます。また、事業者は市の区域にとらわれることなく事業活動を営んでいるのですから、市民との間にトラブルが発生した事業者が市外に所在することも珍しいことではないと思われます。このようなことから、市が苦情の処理に当たって実際に行えることはかなり限定的なものになると考えられます。しかし、殊に市民の側からすれば自分の権利が侵害されたと考えるときに、どこに相談をすればいいのか、どのような解決方法があるのかなどがなかなか分かりにくいのが実状だと思われます。そこで、市としては、苦情の処理そのものを行うことはできないとしても、相談窓口の紹介など、できる限りの対応をして欲しいと思います。また、市の内部でも、個人情報保護を担当する部門、人権問題を担当する部門、消費生活を担当する部門など複数の関係する部門の連携を十分に取り、苦情相談に対する対応が実質的に機能するような体制づくりをしてください。

15 職員等に対する罰則規定

個人情報保護の重要性から、本条例においても罰則を規定することが望ましいと考えます。罰則の内容は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律を参考にし、同法の規定を下回らないようにすべきだと考えます。具体的には、同法に規定する罰則の他、以下の規定を設けるべきであると考えます。

いわゆるマニュアル処理された記録情報の漏えい等についても罰則の対象とすること

個人情報を取り扱う法人等に対する両罰規定を設けること

市外犯についても罰則規定を設けること

【説明】

地方公務員法において、守秘義務違反に対する罰則が定められていることから、現行の条例には個人情報の漏えい等に対する罰則規定をおいていません。

一方、国の行政機関については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律に罰則規定が定められ、個人情報保護法においては、個人情報取扱事業者に対する罰則が定められています。

また、近年個人情報保護の重要性が認識されながら、なおかつ多くの個人情報の漏えいや流出事件が起きています。IT技術の急速な発展により個人情報が漏えいする危険性はますます高まり、ひとたび情報が流出した場合は原状の回復はほぼ不可能な上、その被害も極めて深刻なものになる恐れが高いと考えられます。このような状況から、本条例においても、個人情報の適正な取扱いの最終的な担保として、また、市の個人情報保護に対する市民の信頼を確保するためにも、一定の罰則規定を置くことが必要であると考えます。

罰則規定の内容は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律に定める罰則を参考にし、国の行政機関であると、地方自治体であるに関わらず、個人情報の保護のために遵守すべき義務及び個人情報が流出した場合の被害には変わらないことから、同法の罰則規定を下回らないことが適当であると考えます。

については、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律では、対象を電子計算機を用いて容易に検索可能なデータの集積に限定していますが、本条例ではいわゆるマニュアル処理された個人情報についても罰則の対象とするべきであると考えます。個人情報は、コンピュータ処理されたデータであれ、手作業によって集積されたデータであれ、その質において変わるところはなく、流出した場合の被害の程度も変わるものではありません。従っていずれの場合にも同様な

罰則が適用されるべきであると考えます。

については、指定管理者や個人情報を取り扱う受託事業者についても、個人情報を適正に取り扱うべき社会的な責任を有するものとして、その法人等の従業員の条例違反行為に対して、法人等に罰則を科すべきであると考えます。

については、市の区域外においても、コンピュータネットワークを介して、または様々な記録媒体を用いることによって、個人情報に係る不正行為が行われうると考えられます。市の内外に関わらずこのような事例を容認することはできないものであることから、市外犯を罰する規定を設けるべきであると考えます。

16 その他

(1) 目的外利用又は提供について

現行の条例では、実施機関が保有する個人情報を、その保有目的以外の目的に利用したり、外部の機関に提供したりすることは、法令に定めがある場合や、記録情報の本人の同意がある場合などを除いて原則として禁止されています。例外的に目的外の利用や提供が認められる場合として、法令に定めがある場合や、記録情報の本人の同意がある場合などとともに、『相当な理由』や『特別な理由』がある場合には、記録情報を保有目的以外の目的に実施機関が内部で利用し、または実施機関が市の他の機関や国などに提供することができると定めています。

『相当な理由』又は『特別な理由』は社会通念上相当と判断できるもの、として実施機関にその判断を委ねていますが、他の市では、法令の定めや本人の同意など、個別具体的な基準を満たす場合以外は審査会などの第三者機関の意見を聴いた上で、目的外の利用や提供の可否を判断している例もあります。

当審査会では、『相当な理由』又は『特別な理由』を根拠として個人情報を目的外に利用又は提供することそのものの是非と、『相当な理由』又は『特別な理由』の妥当性を実施機関が自ら判断することの可否について検討しました。

実施機関が収集し保有する個人情報は、法令に定めがある場合や記録情報の本人が同意している場合など、極めて例外的な場合を除いて、実施機関が保有するに至った目的の範囲を超えて利用され又は他の機関に提供されるべきでないことは言うまでもありません。しかし、場合によっては一般的な市民感情として、既に市に届を提出してあるにも関わらず、なぜ同じようなことを繰り返し届け出たり聞かれたりしなければならないのか、といった疑問や不満を感じる場合もあり得ると考えられます。このような場合に、適正と考えられる範囲で、実施機関が保有する個人情報を利用し又は提供することは、行政サービスの効率的な提供に資するものとして理解を得られるものと考えられます。

個人情報保護の本質を自己情報をコントロールできることと捉えた場合、実施機関がその保有目的を超えて個人情報を利用又は提供をしようとするときは、記録情報の本人の同意を得ることが基本だと考えます。しかし、全ての場合に膨大な数に上る本人全ての同意を求めることは、かえって行政サービスの低下を招き市民の利益を損ねる場合もあると考えられることから、『相当な理由』又は『特別な理由』を目的外の提供や利用の根拠とする規定には必要性が認められると考えます。ただし、『相当な理由』又は『特別な理由』を根拠とする目的外の利用や提供が濫用されていいわけではもちろんありません。市民の求める行政サービスの範囲や種類が多様になっている現在、どのような場合が『相当な理由』又は『特別な理由』として認められ得るのかを定型的に定めることは難しいと思われませんが、事例を積み重ねることによる類型化など、実施機関の慎重な運用を望みます。

(2) 自己情報の開示請求者の本人確認について

現在、自己情報の開示請求に当たっての本人確認には、運転免許証など本人の顔写真が貼付された書類の他、健康保険証なども本人を確認できる書類として取り扱っていますが、個人情報の不正な取得を防ぐため、当審査会では、本人確認の方法について検討しました。

個人情報の開示手続の適正な運用や、不正な手段による個人情報取得の防止などの観点から、本人確認は原則的に顔写真が貼付された書類によって行うべきであると考えます。しかし、全ての人が顔写真付きの書類を持っているわけではないというのが実状ですので、例外として健康保険証などを用いた本人確認の方法も必要であると考えられます。また、身体の障害や海外在住など、真にやむを得ない理由によって本人が直接窓口に来て開示請求を行えないこともあり得ると思われます。これらの場合には、より慎重に本人であることの確認をすべきですが、その際、いわゆる金融機関本人確認法の規定なども参考に、適正な運用が図れるような基準を定めるべきであると考えます。