

個人情報保護法制における区域の特性の考察

長谷川幸一[†]

概要: 個人情報保護法に規定されている「区域の特性」について、及び、個人情報保護法制においてどのような意義があるのを考察する。

キーワード: 地方公共団体の個人情報保護, 個人情報保護法制 2,000 個問題, 区域の特性

Study of "the characteristics of their local area" in the Personal Information Protection Law in Japan

KOICHI HASEGAWA[†]

Abstract: This paper examines "the characteristics of their local area" defined in Act the Protection of Personal Information (Act No.57 of May 30,2003) and its significance in the Personal Information Protection Law in Japan

Keywords: The PIP systems of local governments, P2K Problem (the problem posed by the 2,000 PIP systems), the characteristics of their local area

1. はじめに

個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号. 以下「個人情報保護法」という.)は,地方公共団体に「この法律の趣旨にのっとり, その地方公共団体の区域の特性に応じて, 個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し, 及びこれを実施する責務」を課している(5条). わが国の個人情報保護法制は, 先行していた地方公共団体の個人情報保護制度が法(条例)として制定され, その後に個人情報保護法が制定された経緯があり, この規定は先行する地方公共団体の個人情報保護制度を「法律の趣旨にのっとり」る内容への調整を試みているものと考えられる.

また, この規定は地方公共団体にその「区域の特性の応じ」た内容とするように求めている. 個人情報保護法制 2,000個問題が提起され, 地方公共団体の個人情報保護制度の不一致の問題が指摘される中, 地方公共団体に固有の制度を構築することを認めている.

地方公共団体における固有の制度は, どのようなときに, どこまで認められるのか, 本稿はここを少し掘り下げてみたい.

2. 「区域の特性」の説明の前提としての地方公共団体の事例

「区域の特性」は, 「区域の人口, 個人情報取扱事業者の活動状況やプライバシー侵害事例の発生状況を含む社会経済的諸条件, 住民意識等に関する特性」として説明されており[1], 「住民に身近な地方公共団体が果たす役割の重要

性を踏まえ, 地方公共団体がそれぞれの区域の特性に応じて, 個人情報の適正な取扱いの確保に関する必要な施策を講ずべき責務を有することを規定」するものである[2].

個人情報保護に関する「区域の特性」の具体的事例の紹介はそれほど多くないと思う. しかし, 地方公共団体が「区域の特性」の範疇で法(条例)を定めるものは見受けられる.

2.1 事例

個人情報保護に関する「区域の特性」の範疇で定める条例は, 次のように整理することができよう.

- (1) 他の区域と異なる理由のため取扱いを定めるもの
- (2) 先進的な取組等として取扱いを定めるもの
- (3) 地方公共団体の事務処理の手続を定めるもの

(1) 他の区域と異なる理由のため取扱いを定めるもの

西日本では部落差別は住民の関心が高い問題であると理解しているが, 例えば大阪府部落差別事業に係る調査等の規制に関する条例(昭和 60 年大阪府条例第 2 号)は, 興信所・探偵社事業者の営業を規制することで部落差別事象を引き起こすおそれのある行為の防止することを目的としている. 同条例では事業所の登録, 遵守事項, 知事による監督等について規定されており, 個人情報保護法又は個人情報保護条例よりも民間事業者に規制をかける法となっている.

他に部落差別の解消を目的とするものには, 福岡県部落差別の解消の推進に関する条例(平成 31 年福岡県条例第 6 号. 福岡県部落差別事象の発生防止に関する条例(平成 7 年福岡県条例第 37 号)の全部改正によるもの), 熊本県部落差別事象の発生防止及び調査の規制に関する条例(平成 7 年熊本県条例第 18 号)があるが, これらは, 民間事業者の

[†] 新潟大学大学院現代社会文化研究科博士後期課程, 新潟県長岡市職員

結婚及び就職に際しての同和地区への居住に係る調査を禁止し、これに違反したときは中止等の勧告をし、資料の提出又は説明を求め、勧告に従わなかった場合はその旨を公表するものである。これらの府県では部落差別事象につながる行為を条例により規制することで、深刻な地域の問題に対峙している。なお、部落差別の解消の推進に関する法律(平成28年法律第109号)が制定されたが、同法には具体的な規制はない。

阪神・淡路大震災で甚大な被害が発生した兵庫県では、避難支援のために個人情報を提供する条例を整備する地方公共団体がある。神戸市における災害時の要援護者への支援に関する条例(平成25年神戸市条例第63号)、三田市避難行動要支援者名簿に関する条例(平成26年三田市条例第42号)、明石市避難行動要支援者名簿情報の提供に関する条例(平成28年明石市条例第6号)は個人情報保護に関する特別の定めであり、被災地としての問題に対峙している。なお兵庫県は、ひょうご防災減災推進条例(平成17年兵庫県条例第42号)を制定し、県下の市町に災害対策基本法(昭和36年法律第223号)に規定する避難行動要支援者の情報提供に関する法制上の措置を求めている(同条例3条3項)。

歓楽街を有する地方公共団体では、強引な客引き行為等に対する条例を定め、違反者の氏名及び住所を公表する手続を規定している事例がある。大阪市客引き行為等の適正化に関する条例(平成26年大阪市条例第73号)、京都市客引き行為等の禁止等に関する条例(平成27年京都市条例第64号)、港区客引き行為等の防止に関する条例(平成28年港区条例第68号)、名古屋市客引き行為等の禁止等に関する条例(平成30年名古屋市条例第15号)、仙台市客引き行為等の禁止に関する条例(平成30年仙台市条例第53号)、熊本市客引き行為等の禁止に関する条例(平成30年熊本市条例第90号)等がある。これらにおいては、禁止行為に対して勧告し、これに従わないときは禁止行為をやめるよう命令し、さらに従わないときは氏名及び住所を公表することになっている。これは、制裁手段として個人情報保護条例の例外の手続を認めるものである。

ヘイトスピーチの問題が深刻となっている地方公共団体では、当該表現をしている者の氏名及び住所を公表する手続を規定している事例がある。大阪市ヘイトスピーチへの対処に関する条例(平成28年大阪市条例第1号)、川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例(令和元年川崎市条例第35号)は、当該表現が拡散を抑制する手段として、氏名及び住所の公表を個人情報保護条例の例外の手続を認めるものである[a]。

人口が密集する区域がある地方公共団体では、防犯カメラによる防犯とプライバシーの侵害の調整を図るために条

例を定めている事例がある。世田谷区、荒川区、三鷹市、狛江市等の防犯カメラの設置を規制する条例のうち、杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例(平成16年杉並区条例第17号)は、防犯カメラを設置する事業主等に対して届出、遵守すべき義務を定め、必要と認めるときは報告を求め、是正が必要な場合は勧告を行い、勧告に従わないときはその旨を公表することができる。これは多数の者が来集する場所を撮影する防犯カメラについて、個人のプライバシーの保護のための規制である。

(2) 先進的な取組等として取扱いを定めるもの

神奈川県個人情報保護条例(平成2年神奈川県条例第6号)等では、区域内の民間事業者に必要な指導助言等の必要な施策を講ずること、また苦情相談があったときは迅速かつ適正に処理することが規定されている。個人情報保護法では、「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。」(12条)、「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、苦情の処理のあつ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。」(13条)とされ、神奈川県条例は法の努力義務を具体化しているといえる。地方公共団体の個人情報保護条例では法律の規定と同様、これらを努力義務にとどめるものもあるが、神奈川県条例は一步踏み込んでいる。

新宿区住民基本台帳制度の適正な運用に関する条例(平成14年新宿区条例第48号)は、住民票の写しの交付、戸籍の附表の写し、住民基本台帳の閲覧等の手続を定めるもので、住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)の細則及び個人情報保護条例の特別の定めにあたる。特に住民基本台帳の閲覧の具体的な手続、住民票の写しの交付に当たってDV等の被害者に対する特例的措置を条例で定めたことは、個人情報の保護に関する手続に法的根拠を設けたという点で先進的である。

迷惑行為等防止条例は、現在すべての都道府県が制定しているが、このうち盗撮のためのカメラ等の使用及び設置を禁止する規定がある条例が31ある[b]。公共の場所における私人の個人情報の取得に規制を加えることで、盗撮を防止しようとする取組であり、全国的な広がりを見せている。個人情報保護条例は、本来違法に個人情報を取得することを許すものではないが、禁止行為であることを明確にし、罰則を設けるということでは不足であり、先進的である。

明石市では、離婚等により子の養育費を支払うことになった親に対し、事情なく不払いをしたその者に、過料(行政罰)を科し、給料から養育費の天引きを行い、氏名の公表をすることをを行うための条例を検討し、準備をしていたこと

a) なお、川崎市の条例には全国初で罰則が設けられている。

b) 改正による導入は31、準備・検討中は10、検討なしは6という。読売新聞「盗撮防止へ条例改正次々 31都道府県「公共の場」外でも」2019年12

がある[c][3]. 養育費の問題は全国的な問題だが、「区域の特性」の範疇で解決を目指す試みといえよう。

(3) 地方公共団体の事務処理の手続を定めるもの

(1)及び(2)は、主に区域内の民間事業者等に対する規制等であって、地方公共団体の個人情報の取扱いを規制するものではない。これとは別に、地方公共団体の事務処理の手続を定めるものがある。

個人情報保護条例とは別に電子計算機処理に係る個人情報に関する条例を定める事例がある。加美町電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例(平成15年加美町条例第11号)、九戸村電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例(平成9年九戸村条例第1号)、南部町電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例(平成18年南部町条例第12号)、錦江町電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例(平成17年錦江町条例第14号)、峡南広域行政組合電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する条例(昭和58年峡南広域行政組合条例第36号)は、電子計算機による個人情報の取扱いを特に定めるものとなっている。これらの団体では、個人情報のコンピュータ処理について特別の定めをしていることになる。

事件事故の発生を受けて個人情報保護条例の手続を厳格化する事例がある。住民基本台帳の情報が外部に流出した宇治市の場合、宇治市個人情報保護条例(平成19年宇治市条例第2号)により、公文書に記録された個人情報の複製を禁止し、違反行為に対する対応が規定されている(50-52条)。

これらの動きは、地方公共団体の区域内の特別の事情・性質があるものとして捉えてよいかは、難しいところである。

2.2 他法との比較

「区域の特性」という用語は他法にもあるが、どのような位置付けとなっているだろうか。

- (1) 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平成12年法律第144号)では、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」とされている。この条文は、地方公共団体には国が定める「基本理念」にのっとり「自主的(主体的)に」「区域の特性を生かした施策」を「策定・実施の責務」があるという構造である。このような構造は、産業技術力強化法(平成12年法律第44号)、知的財産基本法(平成14年法律第122号)、コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律(平成16年法律第81号)、食育基本法(平成17年法律第63号)、観光

立国推進基本法(平成18年法律第117号)、宇宙基本法(平成20年法律第43号)、科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律(平成20年法律第63号)、地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律(平成22年法律第67号)、健康・医療戦略推進法(平成26年法律第48号)でも用いられている。

- (2) これとは別に、男女共同参画基本法(平成11年法律第78号)は、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」とされ、「自主的(主体的)に」という語がなく、「国の施策に準じた施策」のほかに「地方公共団体の区域の特性に応じた施策」の「策定・実施の責務」があるとされ、前者よりも地方公共団体の自主性・主体性は抑えられた条文になっている。地方公共団体は国の施策に準じた施策を行うとともに、「国の施策は全国的見地から行うものであるが、男女共同参画社会の形成を隅々にわたって進めるためには、地方公共団体において、単に国の施策に準じた施策だけではなく、地域の特性に応じた施策の実施も必要である。そうした取組は地方分権の方向にもかなうもの」とされる[4]。

- (3) また、科学技術基本法(平成7年法律第130号)では、「地方公共団体は、科学技術の振興に関し、国の施策に準じた施策及びその地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する」とされ、「基本理念」が想定されていないものもある。ここでは「自主的」の語があり、前者と後者の折衷的な構造となっている。「本法ではさらに進んで、国の施策に準じた施策のみならず地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を講ずることも定め、地方公共団体の科学技術振興に関する責務としては二本柱であることを明らかにしている。」[5]. この構造になっているものは、ものづくり基盤技術振興基本法(平成11年法律第2号)がある。

個人情報保護法は、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する」と規定されている。「基本理念」ではなく「この法律の趣旨」にのっとりつつ、「自主的(主体的)」とまでは条例制定の自由度は高くない。しかし「国の施策に準じた施策」を行うものとされていない。これは(1)から(3)までのいずれにも該当しない。個人情報保護法は、以前の行政機関の保有する電子計算機

c) なお、明石市は養育費を受け取れないひとり親に年最大 60 万円を立て替える制度が設けた。読売新聞「養育費見直し 不払いを許さぬ対策も必要だ」2019 年 12 月 30 日 5:00. <https://www.yomiuri.co.jp/editorial/20191230->

処理に係る個人情報の保護に関する法律(昭和63年法律第95号)とも異なっている。「地方公共団体は、個人情報の電子計算機処理等を行う場合には、この法律の規定に基づく国の施策に留意しつつ、個人情報の適切な取扱いを確保するための必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定され(26条)、(2)に近いが、努力義務だった。

したがって、個人情報保護法においては、地方公共団体が法を解釈することになっており、国の施策の施行を法的に拘束されるのではなく、「区域の特性」の範疇で固有の状況・現場の状況を織り込んだ施策を策定し、実施することになる。

3. まとめ

地方公共団体における固有の制度は、どのようなときに、どこまで認められるのか。現行の個人情報保護法は、緩やかな枠しか提示していない。「区域の特性」とは、区域の人口、個人情報取扱事業者の活動事項やプライバシー侵害事例の発生状況を含む社会経済的諸条件、住民意識等に関する特性である」[6]との説明は、あまりに抽象的である。また、地方公共団体の個人情報保護制度が自治事務であるため、国等の関与が限定的となっており、条例の制定、解釈、運用は地方公共団体の裁量が大きなものとなっている。結局、個人情報保護法の「区域の特性」は、地方公共団体により広い判断を認めるための装置であると考えるのが妥当である。2.1の事例を見れば、「区域の特性」を、その区域で認められる立法事実[d]を限定的なものとして解するのは現実的ではなからう。

従来、行政側から具体的にどのような「区域の特性」があるのかは、十分に説明がされてきたとはいえない感がある。個人情報の適正な取扱いについては住民にとって関心事であるのだから、これを提示することは必要なことである。しかし、行政側の「区域の特性」の説明が十分なされていないことが、即座に、個人情報保護のような全国的な課題については地方公共団体の区域に特別の事情はないのだ、したがって法律を制定して個人情報保護条例を失効させるべきなのだという論理には、飛躍があろう。

私見を述べれば、そのような論理によるべきではなく、一方で「区域の特性」として取り扱うものには住民を巻き込んだ議論が必要であり、他方で地方公共団体において共通で処理をすべきものは精査の上で法律の制定が必要なのである。「区域の特性」と全国共通で処理すべき性質のものを整理することが問題を認識するためには欠かせないものであり、その両者を織り込んだ制度とするのがあるべき方向性ではないかと考える。

d) 立法的判断の基礎となっている事実。「法律を制定する場合の基礎を形成し、かつその合理性を支える一般的事実、すなわち社会的、経済的、政治的もしくは科学的事実」芦部信喜、判例時報 932 号 12 頁。「法律の立法目的及び立法目的を達成する手段(規制手段)の合理性を裏づけ支える社会

4. おわりに

本稿執筆時点では、総務省に「地方公共団体の個人情報保護制度に関する懇談会」が設置され、国と地方の議論も開始されたとはいえ、議論が大きく進んだとはいえない。今後、大いに注目していきたいところである。多岐にわたって議論のテーマはあろうが、これらの検討は必要である。本稿が多少なりとも役に立つならば幸いである。

もし、懇談会が政治的に決着を優先し、議論が劣後するものになるとすれば、地方分権改革の議論に逆行するもの、他日禍根を残すものとなろう。そうならないことを切に願うものである。

謝辞 新潟大学法学部・鈴木正朝教授をはじめ、ご指導をいただいた皆様に、謹んで感謝の意を表する。

参考文献

- [1] 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説[第6版]』(ぎょうせい、2018)94頁
- [2] 園部逸夫・藤原静雄編集・個人情報保護法制研究会著『個人情報保護法の解説《第二次改訂版》』(ぎょうせい、2018)104頁
- [3] 産経新聞「養育費不払いに過料 兵庫・明石市、ひとり親家庭支援」2019年10月8日11:28 地方版(兵庫)。https://www.sankei.com/region/news/191008/rgn1910080038-n1.html. 2020年1月13日18:55 閲覧
- [4] 内閣府男女共同参画局『逐条解説 男女共同参画基本法』(ぎょうせい、2004)116-118頁
- [5] 尾身幸次『科学技術立国論 科学技術基本法解説』(読売新聞社、1996)212-213頁
- [6] 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説[第6版]』(有斐閣、2018)94頁

的・経済的・文化的な一般事実」芦部信喜・高橋和之『憲法 第五版』(岩波書店、2011)372頁