

論文要旨

自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題

実践情報学コース
36207

木村長人

1. 研究の問題意識

私たちにとって自治体、特に区市町村という基礎自治体は最も身近な行政機関である。私たちの生活にいちばん身近な行政機関から、住民の個人情報が漏れているとしたら、どうだろうか。また、そこでは個人情報保護のための対策が十分にとられていなかったとしたら、どうだろうか。情報化の進展は、自治体の事務処理を迅速化し、住民への行政サービスを効率的なものにしてくれる。しかし、そういった迅速性、効率性、あるいは利便性のアップというプラス効果の反面、情報化の進展は、個人情報の漏洩によるプライバシー侵害の可能性を生み出すという負の側面をももたらす要因になっているのである。

自治体が情報化の推進、電子自治体の構築において、情報通信機器というハードな情報インフラの整備とそれによる行政サービスの効率化だけを追求するとしたら、それは私たちの進めるべき「情報化」であり、求めるべき「電子自治体」と言えるのだろうか。自治体の情報化の推進や電子自治体の構築の中において、個人情報保護のための対策づくりはまさに制度面のインフラ整備と呼ぶべき重要なものである。そういった制度的インフラ整備としての住民のプライバシー保護の対策がしっかりととられてこそ、初めて情報化は生きてくるのであり、住民本意の電子自治体かつ地域にふさわしい行政運営の姿へと近づくことができよう。

2. 研究の目的と方法

本研究の目的は、自治体における情報化が進展し、電子自治体の構築が進む中、プライバシーの保護にかかわる問題に対して、自治体が条例づくりなどを軸にどのような独自の対応を試みているのか、またどのような対策を講じるべきであるのかについて明らかにすることである。また、この研究目的の立脚点には、今後も全国の

自治体において構築が続いていくであろう電子自治体のあり方や今後の自治体運営の姿を考えていく上での一つの糸口を見つけたいという意識がある。

また、研究の方法としては、公法(憲法や地方自治法など)、行政学、政策論、政治史、情報学などを援用しながら、学際的な研究アプローチで議論を進めていくこととなる。

3. 研究のキーワード

情報化、電子自治体、地方分権、自治立法、プライバシーの権利、個人情報保護、情報セキュリティ

4. 本稿の概要

1章「序章」において、本研究のテーマ「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」に対する筆者の問題意識とその背景、そして、自治体における条例や政策という研究の対象、さらに、論文の構成と研究の方法について、述べたあと、2章から研究の本論部分となる。

そこで、まず、本稿の全体的な骨組みについて示しておこう。本研究の議論を進めていくにあたり、前提として押さえておくべき3つのことがらがある。それは、自治体の情報化あるいは電子自治体、地方自治と地方分権、そしてプライバシーの権利と諸個人情報保護法制、これらに関する論考である。この3分野について2章、3章、4章において順次考察を加えることが本研究の第一ステップである。そして、これらへの論考を踏まえて、次のステップとして5章、6章において、自治体におけるプライバシー保護の対策の考察と、それらの具体的な事例調査と分析を行っていく。

それでは、以下、構成にしたがって研究の概要を記していきたい。

2章「自治体の情報化と地方分権の拡大」では、情報化を軸に、それが自治体行政にとってはどういう意味であるのか、情報化はどのように展開または推進されてきたのか、また昨今の電子自治体とはどのようなもので、何が課題となっているのかを探っていく。そして、情報化の推進と地方分権の拡大とが相互に作用しながら自治体の運営に変化をもたらしていることを明らかにしていく。

2000年、国においてIT基本法が成立し、翌年e-Japan戦略が決定されると、「電子政府・電子自治体」構想が提案され、今や全国3千の自治体において電子自治体の構築が推し進められている。こうした自治体の情報化、電子自治体構想の動きが加速されている要因には、もちろん情報通信技術そのものの発達ということが第一義的にあるのだが、そういった技術論的な要因とは別に、地方財政の逼迫、ボーダーレスな環境問題の発生、住民ニーズの多様化、行政事務の効率化、社会のネットワーク化などといった、自治体をめぐる社会状況の変化を指摘することができる。つまり、こうした自治体や社会における大きな変化が、自治体に、効率のよいネットワーク型の新たな行政運営を要求しており、情報化は自治体にとって、そうした課題に対応していくための有効な武器として機能するのである。

こうした自治体をめぐる社会状況の変化は、同時に、自治体を地方自治・地方分権の拡大の動きへと向かわせる要因としても働いた。新たな自主財源の確保、地域ごとに事情の異なる環境問題への対応、マネジメント改革を必要とする行政運営の見直し、こうした独自施策の実施を可能とする条例制定権の拡大、政策法務の推進などを自治体は必要とするようになった。それまでの国の画一的な制度による行政は様々な社会の変化に対応できなくなり、地方は分権を必要とするようになったのである。そして、1999年に改正地方自治法を含む地方分

権一括法が成立し、条例制定権の拡大を始めとした、従前に比べれば、自治体独自の行政施策を打ち出しやすい環境を手に入れたのである。この点については、3章で議論することになる。

先の情報化の進展は、この地方分権の動きにとっても非常に有効にはたらいた。国に頼らずに地域独自の政策を立案したり、情報収集する際に、情報化はその力を発揮した。また、視点を変えれば、情報化という動きにとっても、地方分権の拡大はその力を発揮する大きな活躍の場を提供してくれた、ということ指摘することができる。地方自治の本旨が十分に反映されていないそれまでの中央集権体制下では、単に上意下達のための「箱と線」になりかねなかったコンピュータとインターネットが、地方分権一括法の施行という分権改革の実施によって、自治体独自の条例づくりや政策立案がより現実味を帯びるようになった環境の中で、大いに利活用される場面が増えたのである。こうして、自治体は現在、地方分権の拡大と情報化の進展が相互に作用し合う中で、電子自治体構築を積極的に推進しているのである。

続く3章「地方自治と自治立法の可能性」では、先述のとおり、その拡大してきたという地方分権、もっと言えば地方自治や自治立法について考察する。こうした考察は、本研究の対象がなぜ国ではなく地方自治体なのか、また自治体では(プライバシー保護のための)どんな対策をとり得るのかという根源的な問いに対する答えを準備してくれることとなる。それ故、ここは、地方自治あるいは地方分権とは何か、自治立法そして政策法務とは何かという基本問題から把握する章であり、いわば、研究の土台となる部分である。

まず、地方自治の根源的ファクター、由来の概念、類型などといった地方自治をめぐる理念、地方自治の本旨(住民自治・団体自治)、「自治体」の意味、戦後日本の地方自治、今次の分権改革、そして権能の配分と「区市町村優先の原理」など、自治体に関する問題を考えていく上での基本的なことからについて考察し、地方分権や自治立法あるいは政策法務というものが自治体にとっていかに重要であるかを確認する必要がある。

自治体にとっても「法律の留保」の原則が適用されるのは国と同じであり、そこでは条例が重要な役割を果たす。今次の分権改革は自治体にその条例をめぐって一つの変革をもたらした。改正地方自治法が条例制定権を拡大させ、罰則規定の可能性が増え、自治体への権限委譲がよりはっきりとうたわれたのである。また、これまでの地域的差異と法の下での平等についての判例法理、法律先占論あるいは「上乘せ」「横出し」条例の制定の可能性などをあわせて考えると、自治体は政策法務の力をつけることで、地域にふさわしい住民本位の自治立法が可能なのである。こうした自治立法についての検討作業を踏むことで、住民ニーズと地域特性に応じた行政運営と政策立案の理解を深め、のちのプライバシー保護のための具体的対策を検討する5章、6章の議論の基礎となるはずである。

ところで、自治体の情報化、電子自治体構築への流れは、いっぽうで個人情報の漏洩によるプライバシーの侵害という負の問題を拡大させていた。そこで、4章「プライバシーの権利と個人情報保護」では、こうしたプライバシーの権利がどのような権利であるのかを探るため、その発祥の国と言われるアメリカにおけるプライバシーの権利の歴史的発展と理論展開を見、そのアメリカのプライバシー権の考え方の影響を強く受けてきたと言われる日本のプライバシー権について、憲法の幸福追求権の解釈にも気を配りながら議論を行うことにする。そこから、時代の情報化の中で、プライバシーの権利が自己情報コントロール権として理解されるようになっていった変化が分かる。次に、そういったプライバシーの権利を保護するためにどのような制度がつけられてきたのかについて考察する。OECD8原則などの国際社会における諸原則を概観し、昨年成立した日本の個人情報保護関連5法について、旧行政機関個人情報保護法との比較も交えながら、検討していくことになる。

もともとアメリカの影響を強く受け発展してきたプライバシーの権利は、戦後日本においては「宴のあと」事件において「ひとりではいさせてもらう権利」として始まり、その後、自己決定権、あるいは情報化の進展に伴って自己情報コントロール権つまり情報プライバシー権としての理解を柱に、司法の現場や憲法学の中で議論されるようになった。昨今のデジタル技術の著しい発展やインターネットやブロードバンドの発達によるネットワーク化の進展は、こうした情報プライバシー権の問題をますますクローズアップさせる状況をつくり出している。電子自治体構築を目指している現在の状況下においては、国、自治体、民間といった対象を問わず、プライバシーを守るために何らかの個人情報保護法制の整備が必要なのは間違いない。

情報技術の著しい発展と社会の情報化という流れを受けて、国際社会、特に欧米諸国を中心に、早くから個人情報・個人データを保護する原則が提案されてきたのは、自然な動きと言える。個人情報保護分野における OECD8 原則(1980 年)や EU 指令(1995 年)、あるいは情報セキュリティ分野における OECD 情報システムセキュリティガイドライン(1992 年)などの採択は、世界の国々のみならず多くの自治体にも影響を及ぼしてきたのである。

ここまでの議論を受けて、5 章「自治体の情報化とプライバシーの問題」においては、自治体が保有する個人情報をフィルターとしながら、自治体におけるプライバシー保護の対策の必要性を確認し、そのために実際にどのような対策がとられているのかについて、特に個人情報保護条例、住基ネット条例(住基プライバシー条例)、そして情報セキュリティ政策に注目しながら、検討を加えていく。

情報化に関する各種世論調査の結果によると、7 割から 8 割に及ぶ人々が、情報化による利便性のいっぽうでプライバシーの侵害や個人情報の漏洩に不安を抱いているという。また、実際、過去 3 年(2001 年 4 月から 2004 年 5 月まで)の間に、最も個人情報の漏洩事件を引き起こしている機関・組織は、国の行政機関でもなければ、民間企業でもない、地方自治体なのである。

情報化の進展によって、行政や企業が抱える個人情報はアナログデータからデジタルデータへと変わり、個人情報の大量処理や完全複製が容易になり、またネットワークを利用することで大量の個人情報を瞬時に流通させることが可能となった。それは、情報が適切な管理下でない場合、いつでもどこのように独り歩きを始めるかまったく分からない危険な状態が、この情報化という流れによって生み出されてしまったということを意味している。

特に、最も個人情報の流出事件を多発させてしまっている機関である自治体において、問題は深刻である。1999 年、市の全住民 21 万人の住民票データを流出させてしまった宇治市の例を始め、江戸川区、志木市、福島県岩代町など、万単位の件数で個人情報が流出する事件が頻発しているのである。地域に暮らす住民は、こうした流出事件の頻発に、自分のプライバシーはきちんと守られているのか、不安を募らせている。

日本においては、OECD8 原則や EU 指令などの国際社会におけるプライバシー保護の動きを受けて、政府よりも、むしろ自治体において早くから個人情報をめぐるプライバシー保護のための対策がとられるようになっていった。例えば、電算処理データのみを対象とする初めての国の法律(旧行政機関個人情報保護法)が制定されたのが 1988 年であるのに対し、自治体としてはその 13 年も前の 1975 年にすでに国立市において電算データプライバシー条例が制定されているし、また、電算処理データ・マニュアル処理データともに保護の対象とする総合的な個人情報保護法制(新行政機関個人情報保護法)が成立したのは記憶に新しい 2003 年のことであるのに対して、自治体では福岡県春日市においてすでに 1984 年に総合的なプライバシー保護条例としての個

個人情報保護条例が成立している。

日本においては、こうした国立市や春日市の例に見るごとく、プライバシー保護のための法制度の整備は、国よりも自治体のほうが先行していたのである。住民記録情報をはじめ、印鑑登録情報、税務情報、福祉情報、教育情報など住民個人に直結する個人情報を最も大量に保有し、それらを責任をもって管理しなければならない自治体側にしてみれば、住民の個人情報を保護することは必要不可欠なことであった。住民の個人情報やプライバシーを守らなければいけないという重い責任を背負った団体として、自治体は、個人情報保護のための制度づくりに二の足を踏んでいる国に対する苛立ちが少なからずあったのである。

個人情報保護関連 5 法の成立により、今や、国のほうが厳しい罰則を備えた行政機関個人情報保護法を定めているという状況となった。また、1999 年の地方分権一括法の成立により、機関委任事務や通達廃止され、上乘せ・横出し条例を含めた自治体独自の条例を制定しやすい環境ができつつある。プライバシーの保護に関して、国の法律を「最低基準法律」と解釈し、自治体が政策法務の力を活かし、さらに、例えば、請求権の規定を充実化させるなど、独自の規定を試みることは地方自治の本旨にもかなったことと言えるはずである。

6 章「自治体の情報化におけるプライバシーの問題に関する事例調査」では、ここまでの議論全体、特に 5 章の議論を踏まえて、情報化とプライバシー保護の点において特徴的であると思われる 4 つの自治体を選定し、条例や政策に注目しながら事例調査を行っていく。

実際に調査対象とする 4 つの自治体は、取り扱う条例・政策に応じて記すと、次のとおりである。個人情報保護条例については宇治市と江戸川区、住基ネット条例(住基プライバシー条例)については横浜市、そして情報セキュリティ政策に関しては市川市と宇治市、である。宇治市は個人情報保護条例においても、あるいは情報セキュリティ政策においても、ともに単なる住民の「データ保護」のためということではなく、「プライバシー保護」のためという姿勢を前面に打ち出しているところに特徴がある。また、同市は条例改正の過程において、政策法務の力を活かした自治立法権を行使している。江戸川区は過去に大規模な個人情報の漏洩事故を起こした自治体として現在、個人情報保護条例の改正に向けてまさに準備作業中の自治体であり、横浜市は住基ネット条例を定め、住民のプライバシーが守られるよう、脆弱性をもった行政ネットワークシステムに緊急対応できるよう首長に権限を付与した自治体として、それぞれ特徴的である。また、市川市は情報セキュリティ対策において ISMS という信頼ある第三者機関からの評価制度を一早く導入した先進自治体である。

以上のような 4 つの自治体における 5 つの事例調査から、プライバシー保護の対策において先進的と言われる条例や政策の一端を見ることができよう。そこには、自治体それぞれの地域特性が存在しつつ、法解釈や自治立法での工夫、既存システムの見直し、一早い国際評価制度の導入など、自治体独自の知恵を絞った様々な取り組みが認められるのである。

なお、7 章「終章」においては、全体の議論のまとめと筆者の所感を含めた締め括りのことばをおくことにする。

本研究では、このような手順で、情報化、地方自治、プライバシーの権利に関する基本的な考察を踏まえ、また事例調査等も行いながら、自治体におけるプライバシー保護のための条例や政策を明らかにしていきたいと考えている。そして、そうした議論をヒントに、今後の地域特性を活かした自治体の行政運営や住民本位の電子自治体構築へと一歩でも近づくための糸口を見つければよいと考えている。