

福岡県内の市町村における個人情報保護に関する条例の現状と課題

湯浅 壘道

目次

1. はじめに
2. 福岡県内の市町村における個人情報保護条例の現状
 - 2.1. 条例制定の状況と条例制定義務
 - 2.2. 死者の個人情報
 - 2.3. 条例の Web 上での公開
3. 条例による民間事業者に対する規制
 - 3.1. 条例による上乗せ・横出しの可否
 - 3.2. 旧・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との関係
 - 3.3. 個人情報保護基本法制に関する大綱における方針
 - 3.4. 民間事業者の監視
4. 個人情報保護条例の適用範囲
 - 4.1. 適用範囲の不明確性
 - 4.2. 個人情報保護における属地主義と属人主義?
 - 4.3. 自治体条例間の規定の相違の是非
5. おわりに

1. はじめに

かならずしもすべての自治体に妥当するというわけではないが、情報公開や個人情報保護の領域においては、自治体における取組みが国の施策よりも先行していた事例は、決して少なくない。

全国の自治体に先駆けて個人情報保護条例を福岡県春日市が定めたのは、昭和59（1984）年のことである¹。翌年には、政令指定都市の中では初めて神奈川県川崎市が個人情報保護条例を定めている。

自治体が当時個人情報の保護に乗り出した背景には、1980年代のオフィス・オートメーション（OA）化の潮流の中で²、自治体においても住民票に関する事務等の電算処理化³が本格的に始まり、人の通常の知覚では認識しえない電磁的記録によって個人情報を処理することについての危惧が生まれるようになったことがあると思われる。実際に、いわゆる反合理化闘争とからみあいながらも、電算化（OA化）反対の動きもみられたのである⁴。

¹ その後、平成18年に条例は全部改正されている。

² オフィス・オートメーションとは、紙の上で手作業で行っていた事務作業をコンピュータ技術の利用によって電子化すると共に、定型的作業の自動化により事務作業を効率化することを指し、わが国では1980年代に急速に普及した。1979年には、オフィス・オートメーション学会も設立されている（翌1980年に第1回大会を開催）。

³ 自治体の電算システムは、一般に基幹系システム、事務支援系システム、フロントエンド系システムの3つに分類される。基幹系とは、地方自治の根幹である住民およびその財産に関する情報を取り扱うシステムであり、住民情報、税情報、国民健康保険・国民年金、戸籍、選挙、福祉、医療費助成、学齢簿に関する事務が処理される。事務支援系とは、自治体内部の事務処理に関する情報を取り扱うシステムであり、財務会計、上下水道、庶務事務、人事給与、文書管理、統計、土木積算、公有財産管理、公営住宅管理等に関する事務が処理される。フロントエンド系とは、住民がインターネットや情報端末などから直接アクセスするシステムであり、いわゆるワンストップサービスを提供するための自動交付機（情報キオスク）、電子申請、電子調達、電子情報提供・公開、電子相談、電子申告、図書館等の公共施設利用等に関する事務が処理される。これらの分類については、牧慎太郎「電子自治体に関する今後の施策展開」『月刊地方自治』699号（2006年）18頁以下を参照。また国の電子政府と電子自治体との対比については、多賀谷一照「電子自治体のあり方について」『月刊地方自治』707号（2006年）2頁以下を参照。

⁴ これらの動きに関しては、さしあたり津川敬「自治体OA化の裏側で」『労働経済旬報』1281号（1984年）16頁以下、清水知久「条例では人権は守れない：練

これに対して国の場合には、昭和 63 年によく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るが、衆参両議院における内閣委員会の附帯決議⁵が示すように、マニュアル情報が対象外とされる⁶など

馬区における住民基本台帳の電算化反対運動の記録』『月刊自治研』20 卷 1 号(1978 年) 47 頁以下、野中貞亮「電算機利用とプライバシー保護：電算機のほうがきびしく保護できる」『都市問題研究』35 卷 1 号(1983 年) 59 頁以下などを参照。

⁵ 附帯決議の内容は、次の通りである。

「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」(昭和 63 年 11 月 8 日衆議院内閣委員会・昭和 63 年 12 月 8 日参議院内閣委員会)

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。

一 思想、身上、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などによって、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。

一 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限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。

一 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。

一 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記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。

一 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。

一 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、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。

一 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

課題の多いものであった。

しかし、このような自治体における個人情報の保護に関する取組は、近時大きな変革を迫られることになった。その大きな原因となったのが国における個人情報保護法制の確立であることはいままでのないが、自治体の個人情報保護・管理システムに変革を生じさせたものとしては、住民基本台帳ネットワークシステムの稼働に伴う影響が大きかったといえることができる。

住民基本台帳ネットワークシステムとは、居住関係を公証する住民基本台帳のネットワーク化を図り、氏名・生年月日・性別・住所の4情報と住民票コード等

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り十分に把握し、所要の実行ある措置を講ずるよう努めること。

一 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。

一 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、本法の実効性を確保を期すること。

一 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。

⁶ マニュアル情報を対象外とした理由について、高鳥修・総務庁長官（当時）は、「電子計算機処理に係る個人情報、に限りました理由につきましては、先ほども若干触れましたが、要するにコンピューター処理された個人情報というものは、手作業に比べまして記録の大量性、処理の迅速性、情報の集中、結合及び検索の容易性、記録処理の不透明性といった点で際立った特徴を持っております。したがって、個人のデータが目的外に流用されあるいは利用されるおそれなしとしないということからいたしまして、これをきちっと管理する必要があるというふうに考えた次第であります。反面、手作業によるものにつきましては、そもそも、この場でも何回か御答弁を申し上げましたが、日本の官僚組織というのは非常に縦割り行政であるということをししばしば指摘されておりますように、それぞれの官庁が持っております、あるいはそれぞれの部局において持っております情報というものは、その部局限りで保存をされておまして、守秘義務等も課されております。したがって、横に流出をするというおそれあるいは目的外に利用されるというおそれは比較的少ないというのが日本の特徴でございまして、とりわけ手作業による情報につきましては、そうしたことで今の個人情報が流用されるおそれは余りないのではないかと、このように判断をしておることが一つあります。」と答弁している。第113国会内閣委員会第11号（昭和63年11月8日）。

により、全国共通の本人確認を可能とするシステムである⁷。住民基本台帳ネットワークシステムは総合行政ネットワーク（LG-WAN）⁸上で稼働するシステムであり、LG-WAN が府省間ネットワークである霞が関 WAN⁹との相互接続により国の機関との情報交換を行うものであるため、住民基本台帳ネットワークシステム上の住民の個人情報結局全自治体のもものとなり、住民基本台帳における本人確認情報が国の事務の本人確認にも利用されることになる。

このため、本人確認情報の安全性や地方自治体における個人情報保護対策があらためて問われることになった。住民基本台帳ネットワークの安全性に問題があるとして福島県矢祭町、東京都国分寺市、同杉並区、三重県小俣町、同二見町が

⁷ <http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/>

⁸ 政府は、「e-Japan 重点計画」（平成 13 年 3 月 29 日 IT 戦略本部決定）において、「すべての地方公共団体を相互に接続する総合行政ネットワークシステムについて、平成 13（2001）年度までに都道府県・政令指定都市、平成 15（2003）年度までにすべての市区町村における接続を要請する。また、当該ネットワークと霞が関 WAN との接続を平成 14 年（2002 年）年度から実施する。」と決定した。これをうけて、総合行政ネットワーク（LG-WAN = Local Government Wide Area Network）が整備されたものである。LG-WAN は、地方公共団体を相互に接続する行政専用のネットワークによって地方公共団体の組織内ネットワークを相互に接続し、高度情報流通を可能とする通信ネットワークであり、地方公共団体相互のコミュニケーションの円滑化、情報の共有による情報の高度利用を図ることが目的とされている。さらに、霞が関 WAN との接続による国の各府省との間の情報交換が 2002 年 4 月から実施された。LG-WAN の構築の経緯については、自治大臣官房情報政策室『総合行政ネットワーク構築に関する調査研究 最終報告書』（平成 12 年）を参照。また、LG-WAN のネットワーク構成、組織構成、外部ネットワークとの接続、セキュリティの方針、整備及び管理等については、「総合行政ネットワーク要綱」に定められている。

⁹ 霞が関 WAN とは、各省庁の庁舎内ネットワーク（LAN = Local Area Network）を結ぶ省庁間ネットワーク（Wide Area Network）のことで、「行政情報化推進基本計画」（平成 6 年 12 月 25 日閣議決定）に基づいて整備された。省庁間の情報共有やコミュニケーションの円滑化を目的とし、電子メールや電子文書交換システム、法令・白書データベース、省庁間をまたがった情報検索システム等を内容とする。平成 9（1997）年 1 月から運用が開始され、平成 13（2001）年 1 月時点での利用機関は、内閣府、宮内庁、警察庁、防衛庁、金融庁、総務省、総務省行政管理局行政情報システム企画課情報システム管理室、公正取引委員会、法務省、外務省、財務省、財務省関東財務局（財務局ネットワーク）、財務省印刷局、国税庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、特許庁、国土交通省、環境省、内閣総務官室、内閣法制局、人事院、会計検査院、国立国会図書館（支部図書館ネットワーク）、日本労働研究機構、国家公務員共済組合連合会の 28 機関であった。

住民基本台帳ネットワークシステムに参加しないことを表明し、横浜市は市民選択制を採用して¹⁰、マスコミにおいても話題となったことは、記憶に新しいところである。住民基本台帳ネットワークシステムが憲法の保障するプライバシー権の侵害にあたるかどうかを争う一連のいわゆる住基ネット離脱訴訟も、各地で提起された¹¹。

また長野県は、住民基本台帳ネットワークの安全性に疑問があるとして、平成15年8月に田中康夫県知事が「長野県の住基ネットに関する今後の方針」を公表した。さらに、「市町村ネットワークのさらなる安全性の確保のため、市町村の庁内ネットワークを通じた住民基本台帳ネットワークシステムへの不正アクセス及び情報漏洩の可能性の有無について確認する」として、実験的に意図的な不正侵入を実施し、その結果を公表した¹²。これに対して、総務省は長野県が公表した内容とは全く異なる実験結果を公表した¹³。さらに総務省の実験を実施したアメリカ企業のセキュリティ専門家 Ejovi Nuwere (イジョヴィ・ヌーワー) 氏が、実験内容について講演しようとしたところ総務省側の圧力で中止に追い込まれたとして、国を相手取って 3,000 万円の損害賠償を求める民事訴訟を東京地方裁判所

¹⁰ 横浜市はその後、住民基本台帳ネットワークの総合的な安全性が確認できたとして、選択制から全員参加型とすることを発表した。横浜市におけるこの間の経緯については、市ホームページを参照。

<http://www.city.yokohama.jp/me/shimin/jigyo/j-net/j-nety1.html>

¹¹ 住民基本台帳ネットワークをめぐる訴訟の動向を概観するものとして、さしあたり総務省自治行政局市町村課「住民基本台帳ネットワークシステム差し止め等訴訟に関する状況について」『住民行政の窓』295巻(2006年)25頁以下、牧田潤一朗「住民基本台帳ネットワークによる人格権侵害を理由とする損害賠償請求(平成16. 2. 27大阪地判)」『法律時報』78巻8号(2006年)96頁以下、右崎正博「自己情報コントロール権の侵害を理由とする住基ネット差止請求—住基ネット差止等請求訴訟金沢地裁判決(平成17. 5. 30金沢地判)」『法律時報』78巻8号(2006年)98頁以下、島田茂「住民基本台帳ネットワークシステムの法的諸問題」『甲南法学』46巻4号(2006年)1頁以下、近藤敦「住基ネット離脱希望者に対するプライバシー侵害(平成17. 5. 30金沢地判)」『法学セミナー』50巻11号(2005年)116頁以下、右崎正博「住基ネットを違憲とした金沢地裁判決の意義」『法学セミナー』50巻10号(2005年)60頁以下、岡村久道「住基ネット関連判例の研究(上)(下)」『NBL』814号(2005年)12頁以下・816号(2005年)26頁以下を参照。

¹² <http://www.pref.nagano.jp/keiei/seisakut/happyou/kaiken/s-kaiken.htm>

¹³ http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/031017_1.pdf

に提起するなど¹⁴、複雑な展開となった。

いっぽう、自治体においてはそれまで保有する個人情報について条例でネットワーク接続を禁じていた場合も多く、このような自治体では住基ネットへの参加にあたり条例の改正を迫られることになった¹⁵。

また、財政再建・行政改革の推進にともない自治体においても人材派遣、業務代行・外注などの業務のアウトソーシング化が進んでいるが¹⁶、業務を民間業者に委託したところ大量に住民の個人情報が流出したという事例もある。

自治体の保有する住民の個人情報が流出した例としては、平成 10 年に発生した京都府宇治市の事件が有名である。宇治市の事例は、住民基本台帳データ約 22 万件が漏洩するという深刻なもので、訴訟の過程で、住民記録が 185,800 件、外国人登録関係が 3,297 件、法人関係が 28,520 件で合計 217,617 件の漏洩が確認されている¹⁷。漏洩の経緯は、市が乳幼児検診システムを開発するために開発業務を民間業者に委託したところ、民間業者が業務の再委託を行い、再委託先のアルバイト従業員がデータを光磁気ディスク（MO）にコピーし自宅に持ち帰って、名簿業者に販売しさらに名簿業者が他へ転売したというものであった¹⁸。

¹⁴ 東京地裁は 2006 年 10 月 3 日に訴えを却下した。東京地判平 18・10・3、本稿執筆時点で判例集未登載（裁判所判例検索システムには掲載）。

<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20061010152923.pdf>

¹⁵ 住民基本台帳ネットワークシステムの導入に伴う全国の自治体の条例改正状況は、秋吉健次編『新編個人情報保護条例集(5)住基ネット関係条例』（信山社、2004 年）が詳しい。

¹⁶ 自治体における業務のアウトソーシング化については、さしあたり今井 照『自治体のアウトソーシング』（学陽書房、2006 年）、島田達己編『自治体のアウトソーシング戦略』（ぎょうせい、2000 年）、大林勇人「電子自治体の推進における共同アウトソーシングという選択肢」『行政&ADP』42 巻 9 号（2006 年）10 頁以下などを参照。

¹⁷ 住民関係では、個人連番の住民番号、住所、氏名、性別、生年月日、転入日、転出先、世帯主名、世帯主との続柄等が漏洩した情報の中に含まれていた。

¹⁸ 宇治市の事例では、住民が国家賠償法 1 条または民法 715 条に基く損害賠償の支払いを求める訴訟を宇治市に対して提起し、1 審（京都地判平 13・2・23、判例地方自治 265 号 10 頁）、2 審（大阪高判平 13・12・25、判例地方自治 265 号 11 頁、サイバー法判例解説 190 頁）においていずれも市の使用者責任が認められて住民側が勝訴し、最高裁が宇治市の上告を不受理としたことにより確定した（最決平 14・7・11、判例地方自治 256 号 10 頁）。本件では、原告に対しては 1 人あ

行政改革の潮流や自治体財政の厳しい状況からみて、自治体業務のアウトソーシング化は避けられない状況となってきた¹⁹、アウトソーシングにあたり個人情報の漏洩や目的外利用を防ぎ、個人情報の保護を徹底することが課題となっている²⁰。しかし、実際にはアウトソーシングの実施と個人情報保護に関する対策とが対応していなかったり、アウトソーシングを全面的に実施していながらも個人情報保護条例の制定・改正が行われていない自治体が存在したりするのが現状である²¹。

この他にも課題が山積しているが、本稿における作業は、次のような手順ですめられる。

まず、福岡県内の地方公共団体の定める個人情報の保護に関する条例（実際には、各市町村における条例の名称はさまざまであるが、本稿では便宜上「個人情報保護条例」として統一することにしたい）²²について、内容を調査する。次に、各地方公共団体の個人情報保護条例の規定内容の相違点²³について考察を加え、

たり約1万円（このほか弁護士費用として約5,000円）の損害賠償が認められており、個人情報保護法施行前の事件であるが、個人情報を漏洩された個人に対する賠償額が確定した判決として、以降の賠償請求のモデルとなっている事例である。

¹⁹ 原田 久「アウトソーシングの組織間管理」『地方財務』614号（2005年）2頁以下などを参照。

²⁰ 自治体のITアウトソーシングと個人情報保護対策の実態を調査したものとして、富士通総研経済研究所『自治体のITアウトソーシングと個人情報保護対策に関するアンケート調査報告書』（2005年）がある。

<http://jp.fujitsu.com/group/fri/downloads/report/questionnaire/200506.pdf>

²¹ 瀧口樹良「自治体のITアウトソーシングと個人情報保護に関する課題と方策」『富士通総研研究レポート』234号（2005年）12頁以下。

²² 条例の名称については、松井茂紀『情報公開法（第2版）』（有斐閣、2003年）413頁を参照。

²³ 全国自治体の条例内容の相違点の分析を行っているものとして、たとえば情報公開条例に規定されている公務員の氏名の開示についての取り扱いを分析する下井康史「情報公開条例における公務員氏名の取扱」『鹿児島法学論集』37巻1・2号（2003年）157頁以下を参照。また、北海道町村会のホームページでは、情報公開条例、税条例、住民参加に関する規定のある条例・要綱等、自治基本条例、住民参加条例、協働・支援条例、住民投票条例、指定管理者条例、ごみ処理有料化条例、公益通報条例、ラブホテル規制条例、行政評価条例、水道水源保護条例、産廃紛争予防調整条例および環境基本条例について、各自治体の条例の比較を行っている。<http://houmu.h-chosonkai.gr.jp/rontenhikaku/bunyabetu.htm>

特に民間事業者に対する規定について検討することにした。

なお、市町村の合併の特例等に関する法律²⁴による推進されているいわゆる平成の大合併により全国的に市町村の合併が推進されており、福岡県内においても近年市町村合併が相次いで行われている²⁵。

平成 11 年 3 月末日の時点では全国の市町村の数は 3232（うち市 670、町 1994、村 568）であったが、平成 18 年 3 月末日の時点では 1821（うち市 777、町 846、村 198）に減少している²⁶。本稿においては平成 19 年 1 月末日現在の市町村を分析の単位として用いることにした。すなわち、平成 19 年 1 月 29 日に旧瀬高町・旧山川町・旧高田町が合併して誕生したみやま市までを分析対象に加えることにしたものである。

²⁴ 平成 16 年 5 月 26 日法律第 59 号。

²⁵ 福岡県内における近時の市町村合併の例としては次のものがある。

福岡地区

宗像市（旧宗像市・旧玄海町）（平成 15 年 4 月 1 日合併）、宗像市（宗像市・旧大島村）（平成 17 年 3 月 28 日合併）、福津市（旧福間町・旧津屋崎町）（平成 17 年 1 月 24 日合併）、筑前町（旧三輪町・旧夜須町）（平成 17 年 3 月 22 日合併）、東峰村（旧小石原村・旧宝珠山村）（平成 17 年 3 月 28 日合併）、朝倉市（旧甘木市・旧杷木町・旧朝倉町）（平成 18 年 3 月 20 日合併）。

北九州地区

上毛町（旧新吉富村・旧大平村）（平成 17 年 10 月 11 日合併）、築上町（旧椎田町・旧築城町）（平成 18 年 1 月 10 日合併）、みやこ町（旧犀川町・旧勝山町・旧豊津町）（平成 18 年 3 月 20 日合併）。

筑後地区

久留米市（久留米市・旧田主丸町・旧北野町・旧城島町・旧三潆町）（平成 17 年 2 月 5 日合併）、うきは市（旧吉井町・旧浮羽町）（平成 17 年 3 月 20 日合併）、柳川市（旧柳川市・旧大和町・旧三橋町）（平成 17 年 3 月 21 日合併）、八女市（八女市・旧上陽町）（平成 18 年 10 月 1 日合併）、みやま市（旧瀬高町・旧山川町・旧高田町）（平成 19 年 1 月 29 日合併）。

筑豊地区

宮若市（旧宮田町・旧若宮町）（平成 18 年 2 月 11 日合併）、福智町（旧金田町・旧赤池町・旧方城町）（平成 18 年 3 月 6 日合併）、飯塚市（旧飯塚市・旧筑穂町・旧穂波町・旧庄内町・旧穎田町）（平成 18 年 3 月 26 日合併）、嘉麻市（旧山田市・旧稲築町・旧碓井町・旧嘉穂町）（平成 18 年 3 月 27 日合併）。

²⁶ <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>

2. 福岡県内の市町村における個人情報保護条例の現状

2.1. 条例制定の状況と条例制定義務

地方公共団体において個人情報の保護に関する条例が制定されるようになったのは、昭和 50 年代前半のことであるが、九州地区²⁷においては、福岡県春日市が昭和 54 年に個人情報保護条例を定めた。この条例は、全国の自治体に先駆けてマニュアル情報や民間事業者も条例の適用対象とした先進的なものであったことで知られている²⁸。

総務省の調査によれば、平成 14 年 4 月の時点で、全国の都道府県および市町村で個人情報の保護に関する条例、規則、規程等を定め何らかの形で個人情報保護対策を講じているものは、全体の 8 割にあたる 2,633 団体であった²⁹。

その後、平成 17 年 4 月 1 日時点においては個人情報の保護に関する条例を定めていない団体は全国で 48 市町村にまで減少した³⁰。このうち福岡県内の市町村では他の都道府県に比べ個人情報保護条例を定めていなかった自治体が特に多く、久山町、芦屋町、若宮町、碓井町、嘉穂町、大刀洗町、添田町、川崎町、赤池町、築城町、大平村の計 11 団体が未制定団体であった。全国の未制定団体のうちの約 2 割を福岡県内の地方公共団体が占めていたわけである。

これらの団体における未制定の理由の多くは、合併を予定しているため業務繁忙で制定する余裕がなかったり、合併後の新団体において制定する予定であったりというものであった。しかし、「日常的に取り扱っている業務の洗い直し、根拠法令の確認、個人情報のデータベース化等が必要。現在のところ利用停止請求権

²⁷ 九州地区における情報公開条例の制定状況や制定の経緯などについて触れるものとして、小栗 実「個人情報保護法と鹿児島県内における条例の制定状況」『鹿児島法学論集』38 巻 1・2 号（2004 年）25 頁以下を参照。

²⁸ 春日市の条例制定の経緯については、春日市個人情報保護審議会専門研究会編『知る権利・知られたい権利—春日市情報二条例の回顧と展望』（信山社、1996 年）を参照。

²⁹ 総務省「個人情報の保護に関する条例の制定状況（平成 14 年 4 月 1 日現在）。http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020903_1.html

³⁰ 総務省「地方公共団体における個人情報保護条例の制定状況等（平成 17 年 4 月 1 日現在）」。http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050422_1.html

や罰則規定等について協議中である。」(久山町)とか、「制定へ向け内容検討、準備中。」(川崎町)、「現在庁内に個人情報保護条例検討会を発足させ、個人情報取扱事務の洗い出し作業準備中である。」(赤池町)等と理由を回答した自治体もみられた。

総務省の「個人情報の保護に関する条例の制定状況(平成18年4月1日現在)」³¹によれば、「平成17年4月1日時点において、全国で48の市町村で個人情報の保護に関する条例(以下「条例」という。)が未制定となっており、総務省では条例の早期制定を要請していたところ、平成17年度末までにすべての団体が条例を制定し、制定率は100%に達しました。」とある。

しかし、本稿執筆の時点で、福岡県内の自治体においては豊前市³²が個人情報保護条例を定めていない。

豊前市の場合、昭和62年に定められた「電子計算組織に係る個人情報の保護に関する条例」³³および同施行規則は存在しており、総務省はこの条例の存在をもって個人情報の保護に関する条例の制定とみなしたものと思われる。

豊前市の条例においては、個人情報の定義として「電子計算組織に記録されている個人又は法人その他の団体(以下「個人等」という。)に関する情報で、個人等を特定することができるものをいう。」(第2条)とされており、マニュアル情報が適用対象から除外されている。したがって、旧・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内容に近い条例であり、このような条例を含めて「制定率は100%に達しました。」とみなしてよいのかどうかは疑問である。

豊前市の条例の場合、本人からの開示、訂正、削除請求に関する規定が置かれている(第10条)ほか、保有する電子計算機記録個人情報の適正管理義務(第3条)、センシティブ情報の記録制限(第6条)、記録項目の公表(第9条)、ネット

³¹ http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060629_1.html

³² 福岡県の東部、京築地域の南部で行橋市と中津市のほぼ中間に位置し、中津市中心街までは約7キロと近いため大分県の経済圏に属する。現在、人口約2万人。

³³ 昭和62年3月30日条例第8号。

ワーク結合の制限（第7条）、第三者提供の原則禁止（第8条）、外部委託に関する規定（第11条）などは定められている。しかし、審議会に関する規定はないため、実施機関の開示、訂正、削除処分等に関して不服・異議があった場合についての手続を欠いている。このため、本人からの開示請求や訂正請求等を実施機関が拒んだ場合、本人には異議申立の機会が与えられないことになる。

なお豊前市議会では、個人情報保護条例の未制定について市長が次のように答弁している³⁴。

○市長 釜井健介君

吉永議員のご質問には、障害者自立支援法につきましては、福祉所長から自席答弁で、私は壇上から、個人情報保護条例制定、情報公開条例制定についての改善のすすめについてご答弁させていただきます。（中略）

個人情報保護法が制定、全面施行され民間企業に対しましても、個人情報の保護が義務付けられておりますが、依然として個人情報の漏洩事件などが絶えない状況にあり、市民の中には、行政や民間企業の個人情報保護の取り組みに対する不信感があることも真摯に受け止めなければならないと思っております。その不信感をぬぐうために、まず、行政が率先して、あらゆる所で個人情報を保護する意思の徹底と、方策を講ずる必要があるものと思っております。本市におきましては、個人情報保護関連法の主旨に則り、現在ある電子的記録に限られた個人情報保護条例の全部改正が必要で検討を進めております。（中略）

また、地域情報化を進める上でも、個人情報の保護を十分配慮することも合わせて明記しております。市役所庁舎内においても、職員1人1台のパソコンが配置されるような環境に近づいておりますし、職員研修で、電子自治体構築に向けた情報管理の問題を取り上げて、職員の意識改革の取り組みを

³⁴ 豊前市議会平成18年9月11日。

してきました。

ところで、このような条例の不存在について、個人情報保護法においては条例の制定義務自体を明文で定めているわけではないが、そもそも自治体は個人情報保護条例を制定する義務を負うのであろうか。

個人情報保護法は、第 11 条第 1 項に地方公共団体等が保有する個人情報の保護に関する規定を置き、地方公共団体は「保有する個人情報の適正な取扱いが確保されるよう必要な措置を講ずることに努めなければならない。」と定めているが、条例や規程等の制定を明文で要求しているわけではない。また、その懈怠に対しても制裁措置は特に定められていない。

総務省は、平成 15 年 6 月 16 日付で各都道府県、政令指定市に対して事務連絡「地方公共団体における個人情報保護対策について」³⁵を送付し、個人情報保護条例未制定自治体には制定を求めると同時に、既に制定している自治体には見直しを行うよう求めている。

これについて、夏井高人教授は「各地方自治体は、その守備範囲の中にある個人情報について適正な取り扱いを実現するための条例を制定すべき義務がある。したがって、合理的な理由なく、相当の期間を経過したにもかかわらず必要な条例が何ら制定されない場合には、立法不作為の違法の一種として、当該地方自治体について何らかの法的責任が発生し得る」としている。また、自治体が小規模であったり財政状況が厳しく予算が不足したりしていることに起因して個人情報保護条例が未制定のままになっている場合についても、「当該地方自治体の予算や立法能力の不足などが『合理的な理由』にならないことは当然のことである。」と指摘する³⁶。夏井教授は、かねてより「情報を強制的に取得すること」に対するコントロールを行うことに、情報社会における手続的正義の意義があると説いて

³⁵ 平成 15 年 6 月 16 日総行情第 91 号各都道府県知事・各政令指定都市長あて総務省政策統括官通知。 http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/030710_1_9.pdf

³⁶ 夏井高人「個人情報保護条例」『判例自治』266号（2005年）117頁。

おり³⁷、自治体が住民の個人情報を経営的に収集することに対し、住民の側から自治体立法としての条例により自治体の個人情報の収集・保有をコントロールする必要性を説いているものであろう。

また、規程や要綱等の条例以外の形式による例規による定めについて、夏井教授は「個人情報は、個人を識別する情報でありその適正な取り扱いについて自治体住民は重大な利害関係を有しているといえるのであるから」、「個人情報の取り扱いに関する法規を定める場合には、当該個人情報の本人の関与または当該本人が選出した自治体住民の意思を反映したものとしてその法規が定められるべきである」ので、「単に当該自治体の内部規則としての性質しか有しないものについては、自治体住民の意思が反映されて法規が定立されたとはいえない場合がある」とし、「条例という法形式によって当該自治体の保有する個人情報を適正に取り扱うようにすべき義務を負っていると解すべきである。」と述べている³⁸。

また、藤原教授も、「『適正な取り扱いが確保されるよう必要な措置』は、国の法律に対するものとして、自治体『条例』でなければならない。したがって、自治体には、条例の新たな制定、あるいは既存の条例の見直しに努めることが求められる」とする³⁹。

この点に関しては、自治体は条例もふくめ（逆にいえば条例という形式でなくてもよいが）、何らかの形式による明文化された法を定める努力義務を負うと解すべきであろう。

もとより、個人情報の保護に関する法の体系の中で、自治体の保有する個人情報の取扱については国の法律で一律に定めていないことから、個人情報の取扱についてはそれぞれの自治体の実情に合わせた対応に委ねられており、自治体の内情によっては特に個人情報保護条例等の制定を行わなくても自治体独自の適切な

³⁷ 夏井、「手続的正義—情報社会における社会構造の変化と正義の維持—」『法とコンピュータ』23号（2005年）49頁。

³⁸ 夏井、前注36、118頁。

³⁹ 藤原静雄『逐条個人情報保護法』（弘文堂、2003年）63頁。

取扱いは確保しようという見方もできるかもしれない。このような見方に立てば、適切な取扱いさえ確保できるのであれば、特に法を定立する必要はないことになる。

しかし、条例もふくめ何らかの形式による法を定めていない場合には、個人情報の取扱いに関する法の「空白地帯」が生ずることとなる。このような状態においては、「保有する個人情報の適正な取扱いが確保される」ことは期待できないと思われる。

たとえば、実際には本稿冒頭で前述したようにわが国における自治体のネットワークはすべて LG-WAN を通じて他の自治体のネットワークに接続されており、さらに霞ヶ関 WAN との接続によって国のネットワークシステムにも接続されているのであるから、自治体が条例もふくめた何らかの形式による法を定めていない場合には、当該自治体の住民の個人情報が、LG-WAN や霞ヶ関 WAN だけではなく、他のネットワークシステムを通じ、住民がその事実を知らないうちに他の自治体や国に提供されているということになりかねない。自治体が保有する住民の個人情報がその自治体の内部だけでしか利用されないということはありません、個人情報の適切な取扱いにおいて自治体の独自性が発揮される余地は限定されているというべきである。

このような事情から、自治体は条例もふくめ何らかの形式による法を定める努力義務を負うと解するべきであろう。

ただし、前述したように、個人情報は自治体に対して個人情報の保護に関する条例等の制定を明文で義務づけているわけではないから、夏井教授や藤原教授がいうように、自治体が個人情報の保護に関して条例という形式によって法を定める義務を負っていると解するには、躊躇せざるをえない。

自治体が個人情報の保護に関する条例を定める法的義務を負うと解釈するのであれば、自治体が個人情報の保護に関する条例を定立しなかったり、条例の内容が不十分であったりしたために当該自治体の住民がその個人情報の保護に関し

て損害を受けた場合、住民は当該自治体に対して条例の立法不作為⁴⁰を訴えることが可能になるか、という問題が発生する。夏井教授は、前述したようにこの点につき「立法不作為の違法の一種として、当該地方自治体について何らかの法的責任が発生し得る」としているが、立法不作為による違法の法的責任を認めるとすれば、当該立法不作為によっていかなる個人の権利侵害が生じるのかという点が問われることになる。自治体が個人情報保護に関する条例等を定立しなかった不作為と当該損害との因果関係の挙証という問題も発生してこよう。

また、条例以外の形式による法（要綱等）で個人情報の保護を定める場合には住民の意思をかならずしも反映することができないが、自治体の個人情報の保護に関する法の内容には自治体住民の意思が反映されなければならないとすると、逆に住民の意思さえ反映されていれば、換言すれば自治体の住民の賛成さえ得られれば（実際には、自治体の住民が選出した自治体議会の議員の過半数さえ賛成すれば）、適切とはいいがたい内容の条例であっても自治体の個人情報の保護に関する法の内容として正統化されるのか、という問題も生じる。それが自治体の住民の意思なのであるから何ら問題ないという結論を導出しかねないであろう。

このように考えてみると、自治体における個人情報の保護に関して、「自治体住民の意思が反映され」た「法規範が定立され」なければならないと解するには、なお議論が必要であるように思われる。

⁴⁰ 立法不作為をみとめた近時の判例としては、最高裁による在外邦人選挙権判決がある（最大判平成17・9・14、最高裁判所民事判例集59巻7号2087頁、裁判所時報1396号1頁、判例時報1908号36頁、判例タイムズ1191号143頁）。本件に関する評釈として、判例評釈 ジュリスト1303号2頁、法学セミナー50巻12号138頁、法律時報78巻2号78頁、下山憲治・法学セミナー51巻2号121頁、近藤敦・法学セミナー51巻1号118頁、古田啓昌・法学セミナー51巻3号30頁、山崎栄一郎・法律のひろば59巻2号63頁、山本隆司・月刊法学教室308号25頁、小谷知也・選挙58巻12号9頁、松永邦男・自治実務セミナー45巻2号30頁、新井誠・法学セミナー50巻12号74頁、杉原則彦・ジュリスト1303号31頁、杉原則彦・法曹時報58巻2号279頁、西村淑子・法律のひろば59巻5号30頁、早坂禧子・法令解説資料総覧289号77頁、長谷部恭男、田中宗孝、小幡純子・ジュリスト1303号2頁、内藤光博・専修ロージャーナル1号147頁、内野正幸・法律時報78巻2号78、浜川清・法律時報78巻2号84頁、北村和生・ジュリスト1303号25頁、野中俊彦・ジュリスト1303号184頁。

2.2. 死者の個人情報

国の個人情報保護法においては、個人情報の意義について「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。」

（第2条）と定め、生存する個人に法の保護の対象を限定する旨を規定しているが、福岡県内の市町村の個人情報保護条例においては、生存する個人を対象を限定している例は半数程度であった。

生存する個人という限定を付さない場合、自治体は本人の死亡後も個人情報の保護に関する責任を負わなければならないことになり、個人情報の第三者提供や利用にあたって大きな制約が生じることになる。本人が死亡しているので、本人の同意を得たりすることもできない。

なお、死者の個人情報の取扱にかんして注目されるのは、古賀市の条例である。古賀市の個人情報保護条例⁴¹では、次のように一定の範囲で死者の個人情報について本人以外の者からの開示請求を認めている。

(個人情報の開示請求)

第12条 何人も、実施機関に対し、当該実施機関の個人情報取扱事務(実施機関の職員又は職員であった者に係る人事、給与、服務、福利厚生等に関する事務を除く。)に係る市政情報に記録されている自己の個人情報の開示を請求することができる。

2 死者の個人情報は、次の各号のいずれかに該当するときに限り開示を請求することができる。

(1)相続人が、被相続人である死者から相続した財産に関する情報の開示を請

⁴¹ 平成14年10月4日条例第23号。

求するとき。

(2)相続人が、被相続人である死者から相続した不法行為による損害賠償請求権等に関する情報の開示を請求するとき。

(3)死者の配偶者(届出をしないが当該死者の死亡当時事実上婚姻関係と同様の事情にあった者を含む。)、子又は父母が、慰謝料請求権、遺贈等当該死者の死に起因して相続以外の原因により取得した権利義務に関する情報の開示を請求するとき。

(4)親権者が、死亡時において未成年であった当該親権者の子に関する情報の開示を請求するとき。

(5)前各号に掲げる場合のほか、審議会の意見を聴いた上で、実施機関が開示の請求を認めるとき。

第1号から第3号までは、相続等に関して死者の個人情報の開示請求を認めるものであるが、これは実際に相続に関する相談事例などが多いため、このような規定を設けるに至ったという。また第4号は、死亡時において未成年者であった子の個人情報の開示を親権者に認めるものである。

一般に、死者の個人情報については、財産権的な情報に対して開示が求められる場合と、人格権的な情報に対して開示が求められる場合があると思われる。

死者の個人情報に対する開示請求は、第三者提供という枠組みで処理することは不可能ではないが、前述したように本人が死亡しているから、本人の同意を得た第三者提供を行うことができない点で問題が残る。また、「一般的な情報提供の問題として、死者や親族等に配慮しつつ対応すること」で開示が可能という見方もあるが⁴²、これは条例において保護の対象に「生存する個人」という限定が付けられている場合のみに採ることができる方法であり、条例において「生存する個人」という限定を付していない自治体では、この方法による開示(情報提供)は、

⁴² 実務法制研究会「保護法に基づく請求権を有しない者からの開示請求」『情報公開・個人情報保護』23号(2006年)83頁。

本人の同意を得ていない目的外利用・第三者提供に該当する可能性が高い。

また、死亡時において未成年者であった子の個人情報をめぐっては、人格権にかかわる個人情報に対する開示の求めが多く、特にいじめにより自殺した子に関する親権者からの情報公開請求や個人情報開示請求があった場合の対応について各地で訴訟が提起されている。

古賀市の条例はこのような問題に対する立法的な対応として、財産権にかかわる個人情報については第1号から第3号、人格権にかかわる個人情報については第4号で対応し、第1号から第4号で対応できない場合には審議会を活用することとしており、死者の個人情報開示の求めに対する対応として注目されるべきものである⁴³。

2.3. 条例の Web 上での公開

条例の効力は、首長が公布することによって生じる。

地方自治法 16 条 4 項は、「当該普通地方公共団体の長の署名、施行期日の特例

⁴³ 本稿執筆時点で、このような規定をもつ条例は少ない。政令指定都市の条例の中では、仙台市個人情報保護条例（平成 16 年 12 月 17 日条例第 49 号）が死者の個人情報の開示についての手続を次のように定めている。

(死者を本人とする個人情報の開示請求権)

第十五条 次の各号に掲げる者は、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、前条第一項の公文書に記録されている死者を本人とする個人情報で当該各号に定める情報に該当するものに限り、開示を請求することができる。

一 死者の相続人 当該死者から相続した財産に関する情報

二 死亡当時未成年者であった死者の親権者 当該死者に関する情報

三 死者の死亡当時における配偶者(婚姻の届出をしていないが当該死者の死亡当時事実上婚姻関係と同様の事情にあった者を含む。)、子及び父母(以下この条において「配偶者等」という。)並びに当該死者に配偶者等がない場合にあっては当該死者の二親等内の血族 次に掲げる情報

イ 当該死者の死に起因して相続以外の原因により当該配偶者等又は二親等内の血族が取得した権利又は負うこととなった義務に関する情報

ロ イに掲げる情報に準じて当該配偶者等又は二親等内の血族と密接に関係があると認められる情報としてあらかじめ仙台市個人情報保護審議会の意見を聴いて市長が定める情報

2 未成年者又は成年被後見人の法定代理人は、当該未成年者又は成年被後見人に代わって前項の規定による開示の請求をすることができる。ただし、当該未成年者又は成年被後見人が反対の意思を表示したときは、この限りでない。

その他条例の公布に関し必要な事項は、条例でこれを定めなければならない。」と規定しているが、公布の具体的な方法については特に定めはない。このため条例の公布の具体的な方法は、各自治体の「公告式条例」等の規定に委ねられている。都道府県や大都市では公報に掲載されることが多いが、中小の都市や町村では公告式条例の中に「条例の公布は、別表の掲示場に掲示してこれを行う。」といった類の規定をおき、掲示板その他の適当な方法で行われている。

このような現状にあつては、都道府県や大都市の条例の制定・公布状況は当該の自治体の公報を購読していれば知ることができるが、中小の都市や町村の条例の制定・公布状況は、掲示板を見に行かなければ知ることができないことになる。また、仮に掲示板を見に行ったとしても、市町村の掲示場のほとんどは屋外に設置されたガラス戸付きのものであつて、地方税法上の公示送達類⁴⁴が大量に貼られているというのが実態である。

一方、インターネットに接続されたコンピュータ上で例規集を閲覧・検索することができる例規集ホームページを公開する自治体が増えており、全国的にみると、全市町村のうち 65 パーセント以上がホームページ上で例規集を一般に公開しているという報告がある⁴⁵。

福岡県内の場合、今回の調査を行った平成 19 年 1 月末日の時点で、約 6 割の自治体がホームページ上で例規集を公開していた。公開していなかったのは、大川市、豊前市、宇美町、久山町、小竹町、鞍手町、桂川町、朝倉市、東峰村、二丈町、大刀洗町、大木町、矢部村、星野村、みやま市、添田町、糸田町、川崎町、大任町、赤村、吉富町、上毛町の各市町村である。このうち上毛町の場合、町のホームページには、「例規集」というページがあつたが、実際には例規集へのリン

⁴⁴ 地方税法 20 条の 2 は、「公示送達は、地方団体の長が送達すべき書類を保管し、いつでも送達を受けるべき者に交付する旨を地方団体の掲示場に掲示して行う。」と定めている。

⁴⁵ 原田隆史・野首貴嗣・伊勢路真吾「Web で公開されている条例を対象としたデジタルアーカイブ」『情報処理学会研究報告 2006』（2006 年）48 頁。

クが設定されていなかった（図 1）⁴⁶。

市、町、村別に公開の状況を見ると、市の場合は全 28 市のうち 24 市が例規集を Web 上で公開しているが、町の場合は全 34 町のうち 20 町にとどまり、村の場合は 4 村すべてが公開を行っていなかった。このことから、例規集がインターネットのホームページ（Web）上で公開されているかどうかについては、市町村の規模に依存するところが多いといえる。

種別	非公開	公開	総計
市	4	24	28
町	14	20	34
村	4	0	4
総計	22	44	66

表 1 福岡県内の自治体の例規集の Web 公開状況

ホームページ上の例規集の構築に際しては、既存の条例の本数、条文テキストデータの有無等によっても異なるものの、サーバの強化等も含めて初期費用に 500～1,000 万円程度の費用を要し、その後のデータ更新、ソフトウェア利用料、機器リース料等の後年度費用として毎年初期費用と同程度か、若干低額の費用がかかると思われる。

しかし、時間・場所を問わずに市民が条例の規定を参照できる利便性はきわめて高く、例規集の差し替えの手間の削減や庁内のペーパーレス化にも貢献することにかんがみると、自治体の情報発信・情報公開の手段としてインターネット上の例規集の積極的な導入が求められよう。

⁴⁶ 2007 年 1 月 27 日に町役場に電話で問い合わせたところ、「例規集のページは設けてあり、庁内では利用できるようになっているが、外部への公開を行っておらず、至急公開できるように準備中」とのことであった。

また、今回の研究においてアクセスした各市町村のインターネット例規集の多くが第一法規の「e-Reiki Net」シリーズ⁴⁷の製品を利用して構築・運用されていると思われたが、民間ベンダー各社が提供するこの種の例規集システムの多くは関連法令検索、引用法令へのリンク、新旧対照表作成支援などの機能を備えており、条例改正に伴う関連条文の整合性を簡単に照合する機能をもつシステムもあるので、条例制定・改廃に係る事務の合理化にも寄与するものと思われる。



図 1 上毛町のホームページ

3. 条例による民間事業者に対する規制

3.1. 条例による上乗せ・横出しの可否

個人情報保護に関する条例による民間事業者規制について検討する前に、条例

⁴⁷ <http://www.daiichihoki.co.jp/jichi/i/reiki/e-ReikiNet.pdf>

の意義、条例による上乘せ・横出しの可否、都道府県の条例と市町村の条例との関係について簡単に触れておきたい。

条例とは、地方公共団体の自治立法権に基づいて、地方公共団体の議会が制定する法の一形式であり、その地方公共団体（地域）に適用される法形式である。

条例は、住民自治実現のための不可欠の法的手段であるが、憲法は条例制定権につき「法律の範囲内で」（94条）という限定を付している。地方公共団体は法令に違反しないかぎりにおいて公共事務、団体委任事務および行政事務について条例を制定することができる（地方自治法14条1項）のは、この趣旨を示すものと解される。

したがって、条例の制定に当たっては常に国の立法との関係を念頭に置かざるを得ないが、国の立法と自治体の条例との関係については、条例で制定しようとする事項について国の法令の規定があるときと、そのような事項に関する国の法令が存在しないときが考えられる。

条例で制定しようとする事項について国の法令の規定があるときには、制定しようとする条例の目的、対象及び事項のすべてが法令と同一の場合と、制定しようとする条例の目的が法令と異なる場合とが考えられる。前者の場合には、条例は国の法令に違反しない限度内でのみ制定可能であり、国の法令との抵触関係が明白な場合には条例は無効になると解される。後者の場合では、規制対象が同一であっても、規制の趣旨や目的が異なるので、条例と法令との抵触関係は発生せず、条例を制定することが可能になると解される。

また、条例で制定しようとする条例の目的は法令と同一であるが、その対象及び事項が異なる場合には、いわゆる上乘せ、横出しの可否が問題となる。

上乘せとは、法令の定める基準よりも高次の基準を定めたり強い態様の規制を定めたりすることをいう。かつては、個人の自由権の保障と全国一律的な規制の必要性から、法律による規制が最大限の規制であって、条例でそれよりも高度の規制や強い態様の規制を行うことは許容されないと理解されていた。たとえば、最高裁判所は高知市普通河川等管理条例違反事件において、「河川の管理について

一般的な定めをした法律として河川法が存在すること、しかも同法の適用も準用もない普通河川であっても、同法の定めるところと同程度の河川管理を行う必要が生じたときは、いつでも適用河川又は準用河川として指定することにより同法の適用又は準用の対象とする途が開かれていることにかんがみると、河川法は、普通河川については、適用河川又は準用河川に対する管理以上に強力な河川管理は施さない趣旨であると解されるから、普通地方公共団体が（中略）河川法が適用河川等について定めるところ以上に強力な河川管理の定めをすることは、同法に違反し、許されない。」と判示している⁴⁸。

横出しとは、法令が規制の範囲外としている事項について規制することをいい、その規制に関する事務が地方公共団体の事務である限り、原則として条例制定は可能であると解されてきた。

しかし、自治体の実情に応じ国の法律よりも高度の規制を行う必要性が主張されるようになってきたことから、次第に自治体による「上乘せ」や「横出し」規制が認められるようになった。

たとえば大気汚染防止法では、4条で「都道府県は、当該都道府県の区域のうち、その自然的、社会的条件から判断して、ばいじん又は有害物質に係る前条第一項又は第三項の排出基準によつては、人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でない認められる区域があるときは、その区域におけるばい煙発生施設において発生するこれらの物質について、政令で定めるところにより、条例で、同条第一項の排出基準にかえて適用すべき同項の排出基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排出基準を定めることができる。」と定め、32

⁴⁸ 最1小判昭和53・12・21、最高裁判所民事判例集32巻9号1723頁、裁判所時報755号1頁、判例時報918号56頁、判例タイムズ380号78頁。本件に関する判例評釈として、原田尚彦・地方自治判例百選〔別冊ジュリスト71〕40頁、原田尚彦・地方自治判例百選<第2版>〔別冊ジュリスト125〕42頁、市橋克哉・地方自治判例百選<第3版>〔別冊ジュリスト168〕60頁、芝池義一・ジュリスト718号36頁、石井健吾・法曹時報34巻1号257、村上義弘・民商法雑誌81巻4号533頁、村上順・判例評論254号156頁、東松文雄・法律のひろば32巻7号71頁、林修三・時の法令1040号56頁がある。

条で、「この法律の規定は、地方公共団体が、(中略) 条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。」と条例との関係について規定している。

同様に、水質汚濁防止法では3条3項で「都道府県は、当該都道府県の区域に属する公共用水域のうち、その自然的、社会的条件から判断して、第一項の排水基準によつては人の健康を保護し、又は生活環境を保全することが十分でない認められる区域があるときは、その区域に排出される排出水の汚染状態について、政令で定める基準に従い、条例で、同項の排水基準にかえて適用すべき同項の排水基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排水基準を定めることができる。」とし、29条で「この法律の規定は、地方公共団体が、次に掲げる事項に関し条例で必要な規制を定めることを妨げるものではない。(以下略)」と条例との関係を規定しているのである。

なお、上乘せ条例が許されるかどうかは、規制の対象とされる事柄の性質や法律の規定の方法等を考慮して個別に判断されなければならないとされている。

いっぽう、都道府県の定める条例と市町村の定める条例との関係については、旧・地方自治法の規定においては都道府県の条例が優先し、市町村の条例は無効となるとされていた。旧・地方自治法14条4項によれば、「行政事務に関する市町村の条例が前項の規定による都道府県の条例に違反するときは、当該市町村の条例は、これを無効とする。」ことになっていた。すなわち、都道府県の定める条例と市町村の定める条例の規制対象が同じであるときに両者の間に矛盾抵触が生じた場合、都道府県の条例が市町村の条例に優先するものとされていたのである。

しかし、地方自治法の改正により都道府県と市町村とは対等・協力の関係になるものとされ、当該規定は地方自治法から削除された。

3.2. 旧・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との関係

冒頭で述べたように、国がまだマニュアル情報を対象外とした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しか制定していなかった

当時、自治体の中にはマニュアル情報も適用対象とするなど、国の法律よりも個人情報保護を強化した内容をもつ条例を持つ市町村も存在した。換言すれば、国の法律よりも上乘せをした内容をもつ条例が存在していたことになる。このため、法と条例との関係が問題となったが、当時の衆議院内閣委員会における審議において、担当国務大臣である総務庁長官（当時）は、自治体による独自の内容による規制を否定するものではない旨を次のように答弁していた⁴⁹。

○広瀬委員

（中略）次に、地方自治体に対しての規定がございますが、「地方公共団体は、」云々「国の施策に留意しつつ、」「必要な施策を策定し、及びこれを実施する」途中飛ばして読みましたけれども、そういうことになっておりますが、地方自治体では、都道府県ではまだこの種の条例なりを持っているところはない。市町村段階で四百三十四ですか、そういうものがある。冒頭申し上げましたように、せっかくの重要な法案ではあるけれども骨抜き、それから不十分な点があるということを私どもは指摘したわけですが、この個人情報保護法をさらに上回る立派な条例をつくっている市の条例なんかもあるわけですね。今度これを出したのだからこれに右へ倣えしろというようなことは、憲法上もはっきり地方公共団体は住民自治の原則というのが働いておるわけでありまして、その人たちが中心になってつくった条例をこれに何でもかんでも右へ倣えしろ、そういうような関係ではありませんね。

○高鳥国務大臣

この法案の検討段階におきまして、地方自治団体につきましてもこの法案の中で一括して規制を考えるべきであるという意見もなかったわけではございません。しかし、私どもといたしましては、地方自治団体はそれぞれ独自の判断に基づいて対処をしていただくことが至当であろうというふうに考え

⁴⁹ 衆議院内閣委員会、前注 6。

まして、対象にしておらないわけであります。また、私どもはこの法案におきまして、地方自治団体においても当然のことながら個人情報の保護についてはしかるべき対処はなさるべきであるということで、その促進ということを考えて規定はいたしておりますが、進んだという表現が適切かどうかわかりませんが、地方自治団体におきまして、それぞれの独自のお考えに基づいて、この法律とは必ずしも内容において一致しないいろいろな規定を盛り込んだところがございます。それらにつきまして、私どもがこの法律に右へ倣えして制定してもらわなければいけないなどということを全く考えておるわけではございませんので、独自の御判断に基づいて適切な対処がなされるべきであるというふうに考えております。

したがって、自治体独自の個人情報保護条例と、旧・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との関係は、大きな問題にはならなかったのである。

しかし実際には、福岡県春日市が昭和 59（1984）年に全国初の個人情報保護条例を制定した際も、条例による民間事業者の規制には限界があることから、民間部門については責務規定にとどめられている。

翌昭和 60（1985）年に川崎市が個人情報保護条例⁵⁰を制定した際にも、民間事業者への規制をめぐって検討された結果、結局個人情報保護委員という一種のオンブズマンを置き、民間部門をチェックすることとされた。個人情報保護委員は、民間事業者の個人情報の取扱いについて苦情の申し出があった場合、「実施機関、事業者等に対し、個人情報の保護に関し是正その他必要な措置をとるよう勧告することができる。」とされている⁵¹。

⁵⁰ 昭和 60 年 6 月 29 日条例第 26 号。

⁵¹ 川崎市個人情報保護条例第 36 条および第 37 条は、次のように定めている。
(個人情報保護委員)

第 36 条 市長は、個人情報の保護に関する苦情について、公正かつ簡易迅速な処理を図るため、川崎市個人情報保護委員(以下「保護委員」という。)を置く。

都道府県で初めて個人情報保護条例を制定した神奈川県の場合⁵²においても、条例の効力の限界について議論が行われた結果、任意の登録制をとることになった。民間事業者の規制よりも、民間事業者における個人情報保護の意識啓発を重視したものであり、不適正な取扱いがある場合には立入調査の協力要請ができるようにして、それが拒否された場合にはその旨を公表するという規定が置かれた⁵³。

2 保護委員は、前項に規定する苦情の申出に基づき、必要があると認めるときは、実施機関、事業者等に対し、個人情報の保護に関し是正その他必要な措置をとるよう勧告することができる。

3 保護委員は、3人以内とする。

4 保護委員は、知識経験を有する者で人格識見の高いもののうちから市長が委嘱する。

5 保護委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

(実施機関等の是正措置)

第37条 実施機関、事業者等は、前条第2項の規定による保護委員の勧告があったときは、個人情報の保護に関し是正その他必要な措置をとるよう努めなければならない。

⁵² 平成2年条例第6号。

⁵³ 現在の神奈川県個人情報保護条例における規定は次の通りである。

(個人情報の取扱いに係る業務の登録)

第48条 事業者は、県内で行う個人情報の取扱いに係る業務に関し、次に掲げる事項(以下「登録事項」という。)について、知事の登録を受けることができる。

(1) 事業者の氏名又は名称及び住所又は主たる事務所の所在地並びに法人等にあつては代表者の氏名

(2) 登録に係る業務の名称及び目的

(3) 登録に係る業務における個人情報の取扱いの概要

(4) 登録に係る業務についての問い合わせ先

(5) その他規則で定める事項

2 前項の登録(以下「業務の登録」という。)を受けようとする事業者は、規則で定めるところにより、知事に申請しなければならない。

3 知事は、前項の規定による申請があつたときは、登録事項を規則で定める登録簿に登録するものとする。ただし、審議会の意見を聴いた上で、当該申請に係る個人情報の取扱いが著しく不適正であると認めるときは、業務の登録を拒むことができる。

4 知事は、前項の登録簿を一般の縦覧に供さなければならない。

(業務の登録を受けた事業者に対する調査の要請)

第49条 知事は、必要があると認めるときは、業務の登録を受けた事業者(以下「登録事業者」という。)に対して、当該業務の登録を受けた業務に関して説明又は資料の提出を要請することができる。

(業務の登録の表示)

3.3. 個人情報保護基本法制に関する大綱における方針

2000年1月、政府は高度情報通信社会推進本部決定「我が国における個人情報保護システムの確立について」（1999年）⁵⁴に基づき、「わ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法制的な観点からの専門的な検討を行う」組織として、高度情報通信社会推進本部の下に個人情報保護法制化専門委員会を設置した⁵⁵。専門委員会においては、高度情報通信社会の発展にともない個人情報を包括的に保護するための法制の検討が進められ、2000年10月に「個人情報保護基本法制に関する大綱（以下、「大綱」と略。）」⁵⁶が公表された。

第8回個人情報法制化専門家委員会において、堀部政男教授は、これらの自治体における民間事業者への規制について概括する発言を行っている⁵⁷。堀部教授

第50条 登録事業者は、業務の登録を受けた業務に係る個人情報の取扱いについて、その旨を表示することができる。

⁵⁴ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/991216kettei.html>

⁵⁵ 委員会は、上谷 清・弁護士、小早川光郎・東京大学法学部教授、園部逸夫・前最高裁判所判事、高芝利仁・弁護士、高橋和之・東京大学法学部教授、遠山敦子・国立西洋美術館長、新美育文・明治大学法学部教授、西谷 剛・横浜国立大学大学院国際社会科学科教授、藤原静雄・国学院大学法学部教授により構成された（肩書きはいずれも当時）。

⁵⁶ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/taikouan/1011taikou.html>

⁵⁷ 堀部教授は、第8回個人情報保護法制化専門委員会において次のように発言している。

「【堀部座長】地方公共団体の条例制定にも随分関わってきましたが、福岡県の春日市で84年にOECDの理事会勧告などをかなり検討して、公民双方に適用のある個人情報保護条例を制定しました。しかし民間について条例でどこまで規制が可能かということについてはどうしても限界があるというようなことで、民間についてはかなり絞った形でということになりました。その後、いろいろなところで検討をし始めて、例えば川崎市の場合にも民間はどうするのか大分議論になりましたが、個人情報保護委員という一種のオンブズマンを設けて、特に民間についてチェックしてもらおうという形も含めて民間について規定を置きました。その後、89年から検討が始まったのが神奈川県で、これは都道府県では最初に検討を始めたのですが、神奈川では欧米の法律なども検討しながら、しかし条例の効力の限界というようなこともありまして、そこを踏まえつつ、問題を検討しました。自治省では、1985年から個人情報保護対策研究会でそれまでの条例の全体の状況を把握して、考え方を示したのですが、その場合に全体で保護措置を講じながら利用するという考え方を示しました。例えば電気通信回線による結合の禁止、制

によれば、春日市の条例制定の際には OECD の理事会勧告などをかなり検討したものの、民間について条例でどこまで規制が可能かということについては限界があることから、民間事業者については規制対象をゆるめたこと、神奈川県条例制定過程では、自治省の研究会の議論を踏まえつつ任意の登録制度を採用したこと、東京都の場合には 100 万以上の事業者があると想像されるため神奈川県のような方法を取ることは無理で、責務規定、意識啓発の規定などを置くにとどめたという。

結局、大綱においては、自治体が保有する個人情報について、「地方公共団体が保有する個人情報については、その自主性・自律性を尊重して、本基本法制の趣旨にのっとった自主的な取組が促進される必要がある。本基本法制の趣旨にのっとり、条例が整備されていない地方公共団体においては速やかにその制定に努めるとともに、既に制定済みの地方公共団体においても、一層の充実を図る観点から現行条例の必要な見直しに努める必要がある。」として、条例未制定団体に対

限という規定が多く条例にあります。それでいくとネットワーク社会の進展というものの阻害要因にもなるというので、きちんと保護措置が講じられればお互いに利用してもいいのではないかなという趣旨のことなども出しました。それは公的部門についてだったのですが、民間をどうするのかというのは地方自治体ですと住民からいろいろな形で問題提起がありますので、神奈川県で検討を始めました。しかし、条例による限界はどうするのかということで自治省で第 2 次個人情報保護対策研究会という名称で検討されるようになりました。神奈川県では欧米の状況なども踏まえながらも、強制的なものではなくて任意の登録制度を取り入れることによって、むしろ事業者にも個人情報保護の重要性を知っていただく、そういう意識の醸成に努めるということになりました。その登録制度が果たして可能かどうかというのも自治省の研究会で議論をしまして、都道府県の場合にはそこまでのことは可能であるという報告書になりまして、その議論の過程で既に神奈川では条例の制定に取り掛かりましたけれども、自治省の研究会の議論を踏まえつつ条例をまとめました。民間事業者に関する条文が十数カ条に及んでいまして、不適正な取扱いをしている事業者がある場合には調査、勧告、公表等を行うことができることになっています。条例でその辺りまでは可能だろうという自治省の研究会を踏まえて規定しました。その後、東京都にも関わったのですが、神奈川ですと事業者は 20 万から 30 万ではないかといわれていますが、東京都ですと 100 万以上の事業者がいる、到底神奈川県のようなやり方は東京都では無理だということで、責務規定、意識啓発の規定などを置くにとどめました。そういう状況だということをお知らせしておきます。」第 8 回個人情報保護法制専門委員会議事録。

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai8/8gijiroku.html>

する制定をうながすと同時に、すでに条例を制定していた自治体に対しても内容の見直しを求めることになった。

また、区域内の事業者に対しては、「地方公共団体は住民に身近な行政主体として、その区域内に所在する事業者及び住民の実情に応じた支援等の施策の実施に努めることが望まれる。」とした。すなわち、民間事業者の保有する個人情報の保護に関して、地方公共団体の責務は、規制することだけではなく民間事業者および住民を支援することにあると想定していたわけである⁵⁸。

また、自治体は「多種多様な事業者に係る案件に対応でき、また、地域住民にとっても、直接接する機会が多い地方公共団体に苦情を相談することが簡便と考えられることから」、「事業者と住民との間の個人情報の取扱いに関して生じた苦情に関し、的確な情報の提供や助言、処理のあっせん等に努めることとする。」として、もっぱら苦情処理業務を自治体に担わせることを想定したのである。すなわち、国は個人情報保護法制を定め民間事業者に対する規制をおこなうが、民間事業者の個人情報の管理運用に関する苦情の処理は、当該の民間事業者と地方公共団体に行わせるというスキームが大綱において示されたのであった。

大綱の公表時点において、民間事業者に対する指導、勧告、公表措置等の規制について条例で定めていた自治体は、全体の約 1 割であった⁵⁹。大綱のこのようなスキームにより、自治体は指針の作成・登録制度を設け、民間事業者による自主的規制を指導・奨励する方向に移行することを期待されることになった。

現時点において考えてみると、自治体が「多種多様な事業者に係る案件に対応でき、また、地域住民にとっても、直接接する機会」が多いからといって、このような支援と苦情処理の役割を自治体に担わせることとしたのは適当であったかという疑念が生ずる。

それはさておき、個人情報保護に関する民間事業者に対する条例の上乗せにつ

⁵⁸ 野村武司「自治体の個人情報保護条例の動態と基本法制」『ジュリスト』1190号（2000年）93頁。

⁵⁹ 野村、前注 58、93頁。

いて、大綱の公表時においては、民間事業者に対して自治体が国の個人情報保護法の規定以上に個人情報保護条例により規制を加えることはさしつかえないものと解された。たとえば松井教授は、「個人情報保護基本法は、そこに示された基本原則にそって、必要な場合にはそこに示された基準を超えて規制を加えることを排除していない。それゆえ、地方公共団体がその条例制定権に基づいてその区域内の事業者やその区域内で行われる事業者の活動に対し、個人情報保護基本法以上の法的規制を加えることは、それ自体として何ら妨げられないものと考えられる。」⁶⁰と述べていた。

このように、大綱の公表時点においては、個人情報保護に関する条例において、自治体が個人情報保護条例等において事業者に対する規制の上乗せをすることは、明らかに個人情報保護法その他の法令に違反する内容でないかぎりさしつかえないものとされたと考えられる。

3.4. 民間事業者の監視

福岡県内の自治体の個人情報保護条例の中で、民間事業者の個人情報の取扱について最も厳格な監視の規定を置いていたのは、香春町⁶¹および鞍手町の条例であった。

香春町個人情報保護条例⁶²は、次のように定めている。

(指導及び助言)

第 32 条 町長は、事業者に対し、個人情報保護のために必要な措置を講ずるよう指導又は助言を行うものとする。

(説明又は資料の提出)

⁶⁰ 松井茂記「個人情報保護基本法とプライバシーの権利」『ジュリスト』1190号(2000年)49頁。

⁶¹ 福岡県田川郡に属し、筑豊地区の自治体の一つ。人口は約13,000人。

⁶² 平成14年12月16日条例第18号。

第 33 条 町長は、事業者が個人情報をも不適正に取扱つてゐる疑いがあると認めるときは、当該事業者に対し、事実を明らかにするために必要な限度において、説明又は資料の提出を求むることが出来る。

(勧告)

第 34 条 町長は、事業者が個人情報をも不適正に取扱つてゐると認めるときは、当該事業者に対し、その取扱いを是正するように勧告することが出来る。

2 町長は、前項の規定による勧告をしようとするときは、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。

(公表)

第 35 条 町長は、事業者が第 33 条の規定による要求に正当な理由なく応じないとき、又は前条の規定による勧告に従わないときは、その事実を公表することが出来る。

2 町長は前項の規定による公表をしようとするときは、あらかじめ、事業者にその内容を書面により通知して意見を述べる機会を与えたとともに、当該意見を述べる機会を与える手続を経た上で、当該公表について、審査会の意見を聴かなければならない。

また、鞍手町個人情報保護条例⁶³は、次のように定めてゐる。

(指導及び助言)

第 30 条 町長は、この条例の施行に必要な限度において、個人情報取扱事業者に対し、必要な指導及び助言をすることが出来る。

(説明又は資料の提出要求及び勧告)

第 31 条 町長は、個人情報取扱事業者がこの条例の趣旨に反する個人情報の収集、管理又は利用を行つてゐると認めるときは、当該個人情報取扱事業者

⁶³ 平成 16 年 9 月 24 日鞍手町条例第 13 号。

に対し、説明又は資料の提出を求めることができる。

2 町長は、個人情報取扱事業者がこの条例の趣旨に反する個人情報の収集、管理又は利用を行っているとき、審査会の意見を聴いて、当該行為の是正又は改善を勧告することができる。

(事実の公表)

第 32 条 町長は、個人情報取扱事業者が前条の勧告に従わないときは、審査会の意見を聴いて、当該従わない事実を公表することができる。

2 町長は、前項に定める公表を行うときは、当該個人情報取扱事業者に対し、弁明の機会を与えなければならない。

宇美町では、「宇美町 事業者が保有する個人情報の適正な取扱いに関する指針」を定めている⁶⁴。条例・規則という形式ではなく、指針にすぎないが、民間

⁶⁴ 「宇美町 事業者が保有する個人情報の適正な取扱いに関する指針」

1 指針作成の目的

近年の情報処理技術及び通信技術の目ざましい発展を背景に、事業者の個人情報の取扱い形態は、ますます複雑化、多様化している。こうした状況はまた、個人情報の取扱いをめぐるさまざまな問題を生み出しており、すでに、事業者から多量の個人情報が流出・漏えいする事件が起きるなど、個人情報の不適正な取扱いによるプライバシーの侵害が社会問題となっている。

宇美町には、多くの事業者が存在し、日々膨大な量の個人情報が収集、蓄積、利用されているが、こうした個人情報の取扱いに適正を欠くことがあれば、町民の権利利益に大きな影響を与えることになる。個人情報の取扱いに対する町民の不安感が高まっている今日、事業者には、個人情報の取扱いを一層適正なものとする努力が求められている。

この指針は、個人情報の保護に関する法律（平成 15 年 5 月 30 日法律第 57 号）の全面施行に伴い、事業者が自主的に個人情報の適切な保護措置を講じる際のよりどころとなるように、宇美町長が作成したものである。

2 対象とする個人情報

(1) この指針において対象とする「個人情報」とは、個人に関する情報であって特定の個人が識別され得るものをいう。

(2) この指針は、情報処理の形態のいかんにかかわらず、事業者がその事業活動に伴って取り扱う個人情報のすべてを対象とする。

3 個人情報の収集

(1) 個人情報の収集は、事業者の正当な事業の範囲内で、あらかじめ収集目的を明確にし、その目的を達成するために必要な範囲内で行うものとする。

(2) 個人情報の収集は、適法かつ公正な手段によって行うものとする。

(3) 個人情報を収集するときは、原則として本人が収集目的を確認できるよう

事業者に対する対応として、「個人情報の保護に関する法律（平成 15 年 5 月 30 日法律第 57 号）の全面施行に伴い、事業者が自主的に個人情報の適切な保護措置を講じる際のよりどころとなるように」作成したものであるという。民間事業者の個人情報保護対策については多くのガイドライン類や著作物があり、すでに汗牛充棟の状態となつてはいるが、自治体が区域内の民間事業者に対するガイドラインを定めたものとして注目されよう。また、指針の内容についても、「個人情報

にするものとする。

(4) 本人以外から個人情報を収集するときは、本人の権利利益が侵害されるおそれのない場合に限るものとする。

4 個人情報の利用及び提供

(1) 個人情報の利用又は提供は、原則として、収集したときの目的の範囲内で行うものとする。

(2) 収集したときの目的の範囲を超えて個人情報を利用し又は提供するときは、本人の了解がある場合又は本人の権利利益を侵害するおそれがない場合に限るものとする。

5 個人情報の適正な管理

(1) 個人情報を取扱いの目的に応じ、正確かつ最新の状態に保つものとする。

(2) 個人情報の取扱いに当たっては、漏えい、き損及び滅失の防止その他個人情報の適切な管理のために、必要な措置を講ずるものとする。

(3) 個人情報の処理を外部へ委託するときは、受託者に対し、個人情報の保護のために必要な措置を講ずるよう求めるものとする。

(4) 保有の必要がなくなった個人情報は、速やかに廃棄し、又は消去するものとする。

(5) 個人情報の廃棄に当たっては、個人の権利利益の侵害を未然に防止するため、その処理を外部に委託する場合も含めて、情報が流出することのないよう、裁断、溶解等による確実な処理を行うものとする。

(6) 防犯に係る機器等の設置に当たっては、個人の権利利益が侵害されないようにするため、その設置及び利用に関し必要な措置を講ずるものとする。

6 自己情報の開示等

(1) 本人から自己情報の開示を求められたときは、原則として、これに応ずるものとする。

(2) 本人から自己情報の訂正を求められたときは、訂正の内容を確認の上、原則としてこれに応ずるものとする。

(3) 本人から自己情報を利用し、又は提供することを拒まれたときは、原則としてこれに応ずるものとする。

(4) 個人情報の取扱いに関する相談窓口を設置し、本人から自己情報の取扱いについて苦情等があったときは、適切かつ迅速に処理するものとする。

7 体制の整備

(1) 事業者は、個人情報の適正な取扱いを行う責任体制の確立に努めるものとする。

(2) 事業者は、従業員等に対し、個人情報の保護が図られるよう、意識啓発に努めるものとする。

の廃棄に当たっては、(中略)情報が流出することのないよう、裁断、溶融等による確実な処理を行うものとする。」とか、「防犯に係る機器等の設置に当たっては、個人の権利利益が侵害されないようにするため、その設置及び利用に関し必要な措置を講ずるものとする。」と規定するなど、独自の視点がみられるところである。

いっぽう、苅田町では、かつては事業者が取り扱う個人情報の保護に関する苅田町個人情報保護条例施行規則を定めていた⁶⁵。この施行規則は、個人情報の取

⁶⁵ 「事業者が取り扱う個人情報の保護に関する苅田町個人情報保護条例施行規則」(平成9年3月28日規則第2号)

(趣旨)

第1条 この規則は、苅田町個人情報保護条例(平成9年苅田町条例第2号。以下「条例」という。)第33条の規定に基づき、事業者が取り扱う個人情報の保護について必要な事項を定めるものとする。

(指導方針)

第2条 条例第25条第2項に規定する指導方針は、次に掲げる事項を定めるものとする。

- (1) 個人情報の収集に関する事項
 - (2) 個人情報の利用及び提供に関する事項
 - (3) 個人情報の適正な管理に関する事項
 - (4) 自己情報の開示等に関する事項
 - (5) 前各号に掲げるもののほか、個人情報の適正な取扱いのために必要な事項
- 2 前項の指導方針は、公表するものとする。

(調査及び勧告)

第3条 事業者に対して、条例第27条の規定により説明若しくは資料の提出を求める場合又は条例第28条の規定により勧告する場合においては、その理由その他必要な事項を記載した書面により行うものとする。

(事実の公表)

第4条 条例第29条第1項の規定による公表は、「広報かんだ」への登載その他の方法により行うものとする。

(弁明の方法)

第5条 町長は、条例第29条第2項の規定による弁明を求めるに当たっては、特に口頭で行うこととしたときを除き、弁明書を提出させるものとする。

(弁明の通知等)

第6条 条例第29条第2項の規定により事業者に弁明の機会を与えるときは、次に掲げる事項を記載した書面で通知するものとする。

- (1) 公表しようとする内容及びその理由
- (2) 弁明書の提出先及び提出期限
- (3) 主張を立証するための証拠書類又は証拠物が提出できる旨
- (4) 弁明書が提出されない場合の処理

2 町長は、前項の規定により通知を受けた事業者又はその代理人(以下「弁明当事者」という。)がやむを得ない理由により弁明書の提出期限の延長を申し出た場合は、提出期限を延長することができる。

扱を適正に行っていない事業者に対する勧告、当該業者の「広報かんだ」への登載その他の方法による公開などを定めるものであったが、平成 18 年に条例が改正された際、この施行規則は廃止されている。この規則は、もともと福岡県個人情報保護条例における民間事業者の個人情報保護に関する規定⁶⁶を参考にして定め

3 町長は、弁明当事者が正当な理由がなく提出期限に弁明書を提出しないときは、相当の期間を定めて弁明書の提出を求め、当該期間内に弁明当事者が弁明書を提出しないときは、弁明を拒否したものとして取り扱う。

4 前 3 項の規定は、口頭により弁明を求める場合に準用する。

(口頭による意見の陳述等)

第 7 条 町長は、必要があると認めるときは、弁明当事者その他関係人に対し、口頭による意見の陳述又は説明を求めることができる。

2 前項の規定により意見の陳述又は説明を求めるときは、町長は、当該弁明当事者その他関係人に対し、その理由、陳述又は説明の日時及び場所を記載した書面で通知するものとする。

附 則

この規則は、平成 9 年 4 月 1 日から施行する。

⁶⁶ 福岡県個人情報保護条例では、民間事業者の個人情報保護について次のような規定を置いている。

(事業者の責務)

第 45 条 事業者は、個人情報の保護の重要性にかんがみ、事業の実施に伴い個人情報を取り扱うときは、適正な取扱いをするよう努めなければならない。

(意識啓発等)

第 46 条 知事は、事業者において個人情報の取扱いが適正に行われるよう、意識啓発並びに指導及び助言を行うものとする。

2 知事は、前項の指導及び助言を行うに当たっては、あらかじめ、福岡県個人情報保護審議会の意見を聴いて個人情報の適正な取扱いに関する指導方針を作成し、これに基づいて行わなければならない。

(苦情相談の処理)

第 47 条 知事は、事業者が行う個人情報の取扱いについて苦情相談があったときは、これを適切に処理するよう努めなければならない。

(調査)

第 48 条 知事は、事業者が個人情報を不適正に取り扱っている疑いがあると認めるときは、事実を明らかにするために必要な限度において、当該事業者に対して説明又は資料の提出を求めることができる。

(勧告)

第 49 条 知事は、事業者が個人情報を著しく不適正に取り扱っていると認めるときは、福岡県個人情報保護審議会の意見を聴いて、当該事業者に対し、その取扱いを是正するよう勧告することができる。

(事実の公表)

第 50 条 知事は、事業者が第 48 条の説明若しくは資料の提出の要請を拒んだとき、又は前条の勧告に従わないときは、その旨を公表することができる。

2 知事は、前項の規定により公表をしようとするときは、事業者に対して意見陳述の機会を与えるとともに、福岡県個人情報保護審議会の意見を聴かなければな

たものであるとされるが、結局ほとんど運用の実績がないため、条例改正の際に廃止されることになったという。

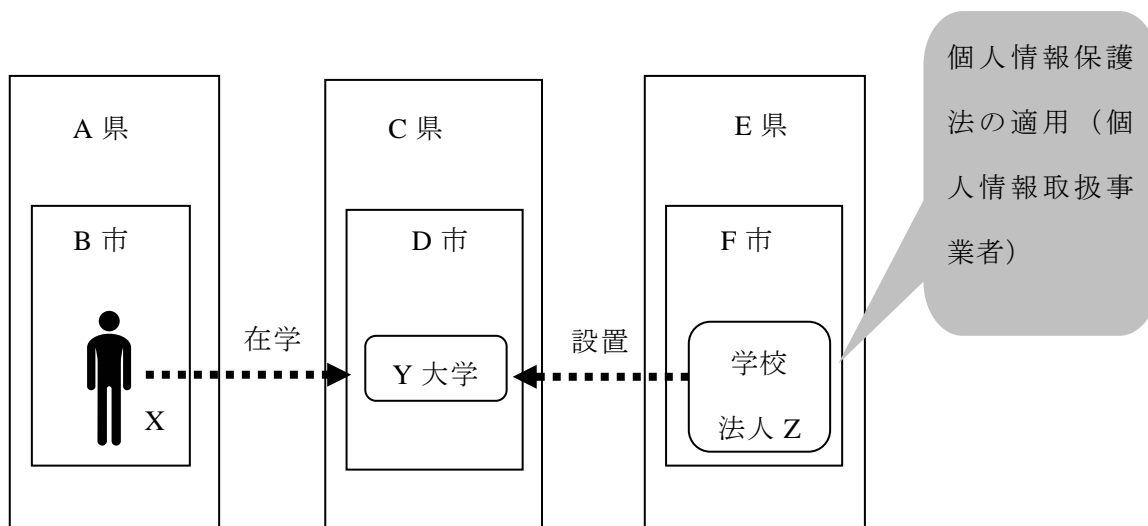
その他の自治体では、特に民間事業者に対する独自の規制を定めるものは見られなかった。一般的責務のほか、事業者は個人情報の保護に関する町の施策に協力しなければならない、といった努力義務規定を定めるものがほとんどであった。

4. 個人情報保護条例の適用範囲

4.1. 適用範囲の不明確性

自治体の定める個人情報保護条例の適用範囲について、具体例に則して検討してみたい。

ここでは、A 県 B 市の住民である X の個人情報の保護に関して適用される法について、想定される状況ごとに考えてみることにする。X は成年に達しており、C 県 D 市にある私立の Y 大学の学生で、自宅から Y 大学に通学しているとする。Y 大学は、E 県 F 市に主たる事務所を置き住所としている⁶⁷学校法人 Z が設置者となっているものとする。



らない。

⁶⁷ 私立学校法 27 条は、学校法人の住所について、「学校法人の住所は、その主たる事務所の所在地にあるものとする。」と定めている。また同 28 条は、「学校法人は、政令の定めるところにより、登記しなければならない。」としている。

まず、B市が保有するXの個人情報については、B市の条例が適用されることは明らかである。同様に、A県が保有するXの個人情報については、同様にA県の条例が適用されることも明らかである。

また、自治体の個人情報保護条例において保有する個人情報について本人が当該自治体の住民である場合にかぎって保護の対象とするという例は管見ではみあたらないので、C県、D市、E県およびF市がXの個人情報を保有している場合にも、それぞれの条例が適用されることも明らかである。

それでは、B市が個人情報の保護に関する条例、規程等を定めていない場合には、B市が保有するXの個人情報に対する取り扱いはどうなるであろうか。現状においては、このような場合には法の不存在となり、どの法が適用されるのかはかならずしも明らかではない⁶⁸。B市の保有する個人情報に対しては、個人情報保護法や行政機関個人情報保護法は直接に適用されないからである。したがって、このような場合には法の空白地帯が生じることになる。

Xが通学するY大学もXの個人情報を保有することになる。

個人情報保護法は「政府は、個人情報の保護に関する施策の総合的かつ一体的な推進を図るため、個人情報の保護に関する基本方針（以下「基本方針」という）を定めなければならない」（法7条）と定め、各省庁において各領域における基本方針（ガイドライン）を制定している。学校教育の分野においては、平成16年11月11日に文部科学省が「学校における生徒等に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針」（文部科学省告示第161号）を公示し（以下、「文部科学省指針」と略。）、学校における生徒等の個人情報の取扱いについて具体的な指針を明示している。また、同指針については、文部科学省大臣官房総務課作成の『「学校における生徒等に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針」解説』⁶⁹（以下「文部科学省指針解説」と略。）がある。

⁶⁸ 夏井、前注36、116頁。

⁶⁹ http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/16/11/04111602/001.pdf

それによれば、Y 大学が保有する X の個人情報についての取り扱いの責任を負うものは、Y 大学の設置者である学校法人 Z である。文部科学省指針は、法 2 条 3 項に規定する個人情報取扱事業者について、学校を設置する者が個人情報取扱事業者であることを示している（指針第 2）⁷⁰。したがって、文部科学省指針に従えば、私立大学 Y は学生 X についての保有個人データに係る個人情報取扱事業者ではない。

ところが、指針第 1 は、同時に事業者は「なお、学校における生徒等に関する個人情報については、本指針によるほか、地方公共団体等が講ずる措置に留意するものとする。」と規定している。

ここでいう地方公共団体とは、どこの地方公共団体をさすのであろうか。

X が住民となっている B 市、X が学生となっている Y 大学の所在地である D 市、Y 大学を設置する学校法人 Z の所在地である F 市のいずれを指しているのであろうか。あるいは、A 県、C 県および E 県も含めて、これらすべての地方公共団体の条例の規定が、学校法人 Z の保有する X の個人情報の取り扱いに対して適用されるのであろうか。

理論的には次のように整理することができよう。

ア X が住民となっている A 県および B 市の条例が適用される。

イ X が学生となっている Y 大学の所在地である C 県および D 市の条例が適用される。

⁷⁰ 文部科学省指針解説によれば、ここでいう学校を設置する者とは、①小学校、②中学校、③高等学校、④中等教育学校、⑤大学、⑥高等専門学校、⑦盲学校、⑧聾学校、⑨養護学校、⑩幼稚園、⑪専修学校、⑫各種学校、を設置する者であるという。具体的には、学校法人、構造改革特別区域法⁷⁰に基づき学校を設置することが認められた株式会社や NPO 法人、学校教育法 102 条により学校を設置している者が想定されるとする。文部科学省大臣官房総務課『「学校における生徒等に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針」解説』（2005 年）7 頁。また、拙稿「私立大学における個人情報保護」『九州国際大学社会文化研究所紀要』57 号（2005 年）1 頁以下、成澤寛「私立大学における個人情報保護」『東邦学誌』35 卷 1 号（2006 年）123 頁以下参照。

- ウ Xが学生となっている大学を設置する学校法人Zの所在地であるE県およびF市の条例が適用される。
- エ Xが学生となっているY大学の所在地であるC県およびD市の条例、ならびにY大学を設置する学校法人Zの所在地であるE県およびF市の条例が適用される。
- オ Xが住民となっているA県およびB市の条例、ならびにY大学を設置する学校法人Zの所在地であるE県およびF市の条例が適用される。
- カ 上記のA、B、C、D、E、Fの各地方公共団体すべての条例が適用される。

文部科学省指針解説によれば、「各事業者においては、本指針のほかに、各区域の実情や事業者の業態等を踏まえて地方公共団体や認定個人情報保護団体が講ずる措置についても留意する必要があります。」といい、留意する必要がある場合として、次のように述べている⁷¹。

(1) 地方公共団体が区域内の事業者に対して講ずる措置

これは、地方公共団体が個人情報保護法第12条に基づき、区域内の事業者に対する条例等の措置を講ずる場合があることを想定したものです。また、同法第51条及び個人情報の保護に関する法律施行令（平成15年政令第507号）（以下「個人情報保護法施行令」という。）第11条において、他の法令により事業者の監督権限に属する事務（報告徴収、勧告等）が地方公共団体の長等の事務とされているため、地方公共団体所轄の学校法人等や学校については、地方公共団体の長等が同法第32条から第34条までに規定する主務大臣の権限に属する事務（報告徴収、助言、勧告及び命令）を行うこととされています。

⁷¹ 文部科学省、前注70、3頁。

文部科学省指針解説は、「地方公共団体が個人情報保護法第 12 条に基づき、区域内の事業者に対する条例等の措置を講ずる場合があることを想定」（傍点筆者）している。この点からみると、上記ア～カのうち、文部科学省指針解説が採っている解釈はおそらくウであろう。文部科学省指針解説は、「区域内の事業者」という文言を用いており、「区域内の事業所」とはしていないから、事業所である Y 大学の所在地である C 県および D 市の条例が適用されるとするイの解釈は採っていないものと思われる。

ただし、高等学校以下の場合には別の解釈が必要である。というのも、私立学校の設置・廃止・変更などの認可は、幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校、養護学校、専修学校、各種学校については、その所在地の都道府県知事が行うことになっているからである（私立学校法第 4 条）。この場合は、都道府県知事が設置を許可した私立学校に対して何らかの措置を講ずることが想定されるから、イを採らざるをえなくなる。

しかし、前出「大綱」の方針に照らすと、エまたはオの解釈を採る余地もある。

大綱が苦情処理業務を自治体に担わせることを想定したのは、自治体は「多種多様な事業者に係る案件に対応でき、また、地域住民にとっても、直接接する機会の多い地方公共団体に苦情を相談することが簡便と考えられる」からであった。

しかし、X にとっては、Y 大学の所在地である C 県や D 市だけが、「直接接する機会の多い地方公共団体」というわけではない。X が住民となっている A 県や B 市も同様のはずである。Z が保有する X の個人情報保護に関して、X が住民となっている A 県や B 市が個人情報保護法 12 条に基づく措置を行う可能性はある。12 条は、「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。」と定めているのであって、地方公共団体の区域内の事業者に対する支援だけを定めているわけではなく、区域内の住民も支援に必要な措置を講じなければならないことになっているのである。X が通学する Y 大学を設置する法人 Z を有する E 県や F 市だけではなく、A 県や B 市には、住民 X の個人情報の適正な取り扱

いが図られるように支援する義務が存在しているのであって、A 県や B 市は住民 X の個人情報の適正な取り扱いが確保されるように域外事業者に対しても何らかの具体的な措置を講ずる可能性がある。

このように考えてみると、事業者 Z は X の個人情報の保護を図る上では、自治体 A～F の個人情報保護に関する施策について顧慮しなければならないことになる。実際には、事業者 Z の設置する学校等の生徒・学生は A～F 以外の他の自治体にも居住しているであろう。結局、事業者 Z は生徒・学生ひとりひとりの居住地である自治体の個人情報保護に関する施策について顧慮しなければならないことになるのである。これは、Z にとっては相当な負担となる可能性がある。しかも、前述したとおりすべての自治体の例規集が Web 上で公開されているわけではないので、個人情報に関する規定の収集を行うだけでも相当の時間を要するであろう。

4.2. 個人情報保護における属地主義と属人主義？

一般に、ある地方公共団体の定める条例の適用範囲は、当該地方公共団体の住民、当該地方公共団体の事業所または当該地方公共団体の住所内とされている。しかし、ある自治体に個人情報保護条例に民間事業者の責務に関する規定があるとき、この規定は当該自治体に事業所をもつ民間事業者に適用されるのか、それとも当該自治体の住民に係る個人情報を保有する事業者に適用されるのか、かならずしも明らかになっていない。

前者であるとすれば、民間事業者は事業所の位置する自治体の個人情報保護条例の内容を遵守すれば足りることになるが、ある自治体の住民に係る個人情報を保有する事業者はその自治体の個人情報保護条例が適用されないことになるので、自治体 A に居住する住民の個人情報を自治体 B に位置する事業所が保有している場合には、自治体 A の住民の個人情報は自治体 B の条例によって保護されるという構造になってしまう。

一方、後者であるとすれば、当該自治体の住民は自己の居住する自治体の条例

によって自らの個人情報保護されることになるから、自治体 A がその住民の個人情報を自治体 A の個人情報保護条例で保護するという点では明快となるが、民間企業等にとっては、保有する個人情報について当該個人の居住地によってまちまちな義務規定が課されることになり、条例の適用について厳密を期するためには、当該個人の居住地移転の状況まで把握しなければならないことになる。そうしなければ当該個人に適用される条例の内容を把握することができないからである。

もとより個人情報取扱事業者には、「個人データを正確かつ最新の内容に保つよう努めなければならない。」という義務が課せられているが（個人情報の保護に関する法律第 19 条）、この規定には「利用目的の達成に必要な範囲内において」という条件が付されているのであって、個人データをかならず最新のものに保たなければならないというわけではなく、義務規定にとどまるものである。数万件単位の個人情報を保有する民間事業者にとって、個人の転出・転入の状況までを「正確かつ最新の内容に保つ」ことは、現実的にはほとんど不可能であろう。

このような錯綜は、夏井教授が指摘するように「行政組織としての自治体の守備範囲が比較的明確であるにもかかわらず、個人情報それ自体はそれを保有する組織の別とは無関係に横断的に存在していることから生ずる」⁷²のである。にもかかわらず、横断的に存在する個人情報の保護について、その責任権限の範囲を明らかにしないままに個人情報保護法制が自治体の役割を定めてしまったところに問題があったといえよう。また、松井教授は「どうもそもそも政府と事業者を包括して個人情報保護法を制定するという、中間報告以来踏襲されてきた基本的なアプローチそのものに無理があるかもしれない。」⁷³とするが、自治体の個人情報保護条例における民間事業者規制をめぐる錯綜は、まさにその無理を明らかにしている好例といえよう。

このように考えてみると、個人情報保護における自治体の役割は、属地主義的

⁷² 夏井高人「個人情報保護条例」『判例自治』266号（2005年）116頁。

⁷³ 松井、前注 60、49頁。

であるべきか、属人主義的であるべきかについての基本的な方針なり指針なりが、そもそも個人情報保護法には欠けていたことがわかるのである⁷⁴。

4.3. 自治体条例間の規定の相違の是非

本稿でみてきたように、現状においては各自治体の定める個人情報保護条例の間で、大きな規定の相違はみあたらない。このため、具体的に権利利益の変動を惹起するような問題が発生しないため、自治体間の規定の相違は大きな問題とはなっていないのが現状である。しかし、そもそも個人の人格権に密接にかかわる個人情報の保護について、自治体間で取り扱いの相違が存在することは適当であろうか。

たしかに現状においては各自治体の定める個人情報保護条例の間で大きな規定の相違はないが、詳細に検討していくと、構造や文言に違いがみられることも事実である。そして、一見些末な問題にみえる文言の違いが、思わぬ効果を招くこともある。

たとえば、個人情報については通常は「収集」「利用」「保有」「保管」というような文言が用いられているが、神奈川県小田原市では、個人情報保護条例において「実施機関は、次に掲げる事項に関する個人情報を取り扱ってはならない。」という規定を置いていたことから、指導要録中の記述に対する訂正請求をめぐり、自治体における個人情報の取扱いの禁止の問題として審査会において取り扱われた事例がある⁷⁵。

本件は、小田原市において指導要録中の所見欄の「偏向的正義感が強く、接し

⁷⁴ 属地主義とは、いうまでもなく本来は国際私法において法の適用範囲や効力範囲を定めるにあたり、その適用を場所的な要素によって定め、あるいはその効力をそれが制定された領域内に限定して認める主義であって、属人主義に対するものである。いっぽう、属人主義とは法の適用関係を定めるにあたり、人がどこへ赴いてもその人に追従しその人に関する法律問題についてその人に固有な法の適用を認める主義である。

⁷⁵ 本件に関しては、安藤高行『現代の行政活動と市民：情報公開・地方オンブズマン・センサス法の研究』（法律文化社、2007年）99-100頁を参照。

方を誤ると」云々という記述について、訂正が求められたもので、実施機関が非訂正決定をしたため、異議申し立てに至っている。審査会では、正義感という文言に着目し、そもそも「正義感」は条例が取扱いを禁止している「思想及び信条」に該当するとして、削除することが妥当であるとの答申を行っている。もし、小田原市の条例において思想及び信条の「取り扱い」ではなく「収集」が禁じられていたとすれば、答申の方向性は別のものになっていたかもしれない。というのも、指導要録中の所見欄における「正義感」云々の記述は、所見を作成した教員（公務員）が収集した個人情報という性質のものとはいいがたいからである。学校の担任の教員が、生徒の日常の行動等を観察して、当該の生徒は「几帳面である」とか「まじめである」等と指導要録の所見欄に記載することは、個人情報の収集とはいいがたく、所見作成者による評価の類に属するといえる。このような事例があることから考えると、自治体の独自性に基づく条例内容の相違にも一定の合理性がみとめられるかもしれない。

いっぽう、前述したように、特に住民基本台帳上の個人情報についてはコンピュータ・ネットワークにより全国的に結合されているから、自治体独自の対応を行う範囲はかなり限定されている。また、「市民の立場からすれば、国と自治体の制度が異なる原理・原則のもとで運用されるより、同一の基準で運用されるほうが分かりやすい。また、行政機関がその業務を行うのに必要な個人情報の取扱いについて妥当する原理・原則に関して、国と自治体の間に基本的な差異を設ける合理的な理由も見当たらない。」⁷⁶というような指摘も存在しており、この指摘は自治体間の差異についてもあてはまる可能性がある。

筆者自身は、条例における文言や内容の自治体間の相違をすべて否定するわけではないが、現時点ではつぎの2つの理由から自治体の条例における民間事業者への規制の上乗せについては慎重であるべきだと考えている。

第1に、上述したように自治体の個人情報保護条例の適用対象は属地主義的で

⁷⁶ 島田茂「行政機関個人情報保護法の制定と条例の改正」『甲南法学』46巻3号（2005年）122頁。

あるべきか、属人主義的であるべきかが不透明なことである。

住民の個人情報自治体を横断して全国に幅広く存在する中で、自治体の責務は自己の管轄範囲内において（他の自治体の住民も含めた）個人の情報の適切な取扱いが図られるようにすることにあるのか、自己の住民の個人情報の適切な取扱いが図られるようにすることにあるのか、両者にあるのかが判然としない。規制の目的が明確でないままに規制を定めたとしても、合理的な規制手段が用いられるとは思われず、その目的が十分に達成されるとは考えられない。

第2は、個人情報保護の領域においては地方自治の本旨に基づく自治体の独自性が発揮される範囲はかなり限定されるということである。自治体が保有する個人情報は LG-WAN を通じて国や他の自治体においても利用されていることは前述したところであるし、民間事業者への規制について、自己の管轄権内の住民の個人情報の適切な取扱いが図られることを目的として自治体が上乘せ規制をするのであれば、他自治体の民間事業者に対してまで条例の適用範囲を広げて規制するのでなければ、あまり意味はないであろう。個人情報は本人から離れたところで全国横断的に存在し、利用されるところに特質があり、住民の個人情報は他の自治体の民間事業者においても保有・利用されているからである。結局、住民の個人情報の保護は、個々の自治体の対応だけでは不可能なのである。

いっぽう、自治体が自己の管轄範囲内において、他の自治体の住民も含めた個人の情報の適切な取扱いが図られるようにすることには、一定の意義はあると考えられる。また、自治体における政策入札（総合評価指名競争入札）⁷⁷の際に、

⁷⁷ 地方自治法施行令第167条の改正により、自治体は一般競争入札において最低価格の入札者以外の者を落札者とすることができるようになったため、環境問題や男女共同参画への取組状況等を評価する動きが始まっている。たとえば、男女共同参画への取組を評価している事例として、千代田区の建設工事等競争入札参加者の資格審査における加点制度、宮城県のポジティブ・アクション推進事業、鳥取県の男女共同参画推進認定企業制度がある。千代田区の事業は、2003年度から建設工事等競争入札参加者の資格審査にあたり ISO 認証取得と合わせて男女共同参画社会への実現への貢献度を総合数値に加算するというものである。宮城県の事業は、2004年から始まったもので、建設工事の入札参加登録事業者について県の定める4項目のうち2項目以上に該当し確認申請すれば確認証を交付し、

個人情報保護の取組を加点要素として評価するという方法もありうるであろう。しかし、多くの事業者・事業所をかかえる大規模な自治体が上乗せ規制を行うのでないかぎり、あまり実効性があるようには思われない。

5. おわりに

個人情報保護に関しては、各種の過剰反応、法の解釈の誤りによる情報提供の拒否などの問題点が指摘されるいっぽうで、民間事業者においては、企業におけるセキュリティマネジメントの重要な要素として保護の徹底が図られるようになってきている。大量の個人情報を保有する金融機関を中心として、シン・クライアント⁷⁸の導入や、職場への私物の鞆・バッグ類の持ち込み禁止など、個人情報の流出・漏洩を防ぐための方策もさまざまに実施されている。また、日本工業標準規格において平成 11（1999）年に定められた「個人情報保護に関するコンプラ

確認証を交付された事業者には、入札参加登録の際に評点 10 ポイントを付与するというものである。鳥取県の事業は 2004 年から始まったもので、女性管理職の登用や採用拡大の推進、育児・介護休業制度の整備推進など 3 項目を審査し知事が認定するものであるが、2007 年から入札審査にあたり評点 5 ポイントを付与する予定である。一方、東京都足立区では 2004 年度に男女共同参画に関する苦情があり、「指定管理者制度の導入における基本的な考え方」に男女共同参画の推進が明記されていない、区と契約を希望する事業者の選定について男女共同参画の推進に寄与する業者を選んでいない、という苦情申出があったため、苦情処理委員に意見を求めたが、結局、指定管理者の選定基準への明記や政策入札の導入は見送られている。

⁷⁸ ユーザーが使うクライアント端末に必要最小限の処理をさせ、ほとんどの処理をサーバ側に集中させたシステム。または、そのようなシステムで使われるように、機能を絞り込んだ専用のクライアント端末。近年では、日立製作所がセキュリティ対策のために、データが保存できない狭義のシン・クライアントに徐々に移行し最終的にハードディスク等の記録媒体を内蔵するパソコンの利用を全廃する計画であると報道されたため、注目された。『日本経済新聞』2005 年 1 月 3 日。また同社は、ハードディスクを搭載しない「セキュア PC」などによってクライアント PC による情報漏洩を防止する「セキュアクライアントソリューション」の製品を実際に販売している。セキュア PC は、ハードディスクをもたず業務情報を本体に一切格納しない端末であり、とパスワードによる認証後、広帯域な通信・ネットワークを活用することで、オフィスの自席 PC またはサーバにリモートアクセスし、アプリケーションの利用やデータの保存を行うという。

<http://www.hitachi.co.jp/New/cnews/month/2005/02/0215.html>

「アイアンス・プログラム－要求事項」⁷⁹が平成 18（2006）年には「個人情報保護マネジメントシステム－要求事項」⁸⁰に改正され、SOX 法⁸¹においても企業内統治・内部統制の一貫として情報セキュリティが要求されることから、企業における個人情報保護の取組みは、過剰と思われる面があるほどに進んでいる。

このような状況の中で、福岡県内における自治体の個人情報保護条例においては今のところ特に民間事業者に対して独自の上乗せ規制を行っているものはみられないが、今後各自治体において条例を改正したり、住民の苦情処理等のために具体的措置を講ずるようになってきたりして、自治体が本格的に住民の個人情報保護のために民間事業者の規制に乗り出した場合、本稿でみたような錯綜が生じることは明らかである。このため、民間事業者にとってはさらに過重な負担が発生することは避けられない。個人情報保護という目的とそれを達成する手段との間には、合理的な関係が保たれていなければならない。個人情報保護という目的を達成するために民間事業者に過重な負担を課す手段を用いることは、結局そのコストが消費者の側に別の形で回ってくることになり、個人情報保護という目的自体の達成も危うくする恐れがある。

このほかにも、死者の個人情報の取扱（特に死者の個人情報の開示請求）、情報公開制度と個人情報保護制度との調和性のある運用、学識経験者の不足のため個人情報保護審議会の委員に自治体関係者が就任しており中立性・専門性が保たれていない事例⁸²など、自治体の実務における課題は多い。

自治体における個人情報保護施策は、条例の制定という第一段階をこえて、さ

⁷⁹ JIS Q15001:1999。

⁸⁰ JIS Q15001:2006。

⁸¹ Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002 [Sarbanes - Oxley Act], (PUB. L. No. 107-204, 116 STAT L. 745).

⁸² 「第 4 回情報公開・個人情報保護審査会委員交流フォーラム概要」『情報公開個人情報保護』23 号（2006 年）14-17 頁。なお、今里滋「情報公開制度の新展開：自治体実務での経験から」『法政研究』69 巻 2 号（2002 年）204 頁以下は、審議会等における公募委員の意義を強調し、「公募委員の委員会審議にかかる意欲および問題意識は驚くほど高い」とする。しかし、自治体の OB や議会の議員等が「公募」に応じて委員に就任したりするケースも考えられ、個人情報保護においては委員の専門性の担保に特に留意すべきであろう。

らに大きな課題に当面する局面に入ったといえるのではあるまいか。

※本稿は、独立行政法人科学技術振興機構（JST）社会技術研究開発センター（RISTEX）平成18年度研究開発プロジェクト「ユビキタス社会のガバナンス」採択研究開発プロジェクト「企業における情報セキュリティの実効性のあるガバナンス制度のあり方」の成果の一部である。

本稿の内容についての責は筆者にあるが、石井夏生利・情報セキュリティ大学院大学助手、岡田仁志・国立情報学研究所助教授、佐藤慶浩・内閣官房情報セキュリティセンター参事官補佐、鈴木正朝・新潟大学教授、早貸淳子・JPCERT コーディネーションセンター常務理事、林紘一郎・情報セキュリティ大学院大学副学長の各先生方から貴重なご示唆・ご助言をたまわったことに感謝したい。また、データの整理にあたっては鈴木奈央さん（九州国際大学大学院法学研究科）の協力をえた。