

地方自治体における 個人情報保護条例制定経緯の 歴史的変容に関する一考察

2018年12月16日
株式会社KDDI総合研究所
加藤 尚徳

1. 個人情報保護法制の現在と課題

- 現在の個人情報保護法制がどのような仕組みを有しているか

2. 個人情報保護法制の歴史外観

- 我が国の個人情報保護法制がどのような変遷を有するか

3. 地方における電算条例導入の経緯とその概要

- 個人情報保護法制導入の端緒とはどのようなものであったか

4. 地方における総合的個人情報保護条例制定

- 電子計算機処理に限定されない個人情報保護法制導入の背景

5. 昭和63年法

- 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

6. 今日への示唆

■個人情報保護法制の源流をどこにみるのか？

- 自治体の条例に源流をみるのか？
- 昭和63年法に源流をみるのか？

■昭和63年法から平成15年法に至る過程に断絶はあるのか？

- 昭和63年法と今日の個人情報保護法の関係は？
- 昭和63年法と行政機関個人情報保護法の関係は？
- 個人情報保護法と行政機関個人情報保護法の関係は？

■個人情報保護法制と情報公開法制の関係は？

- 個人情報保護法と情報公開法の関係は？
- 行政機関個人情報保護法と情報公開法の関係は？

■個人情報保護法制とプライバシー保護の関係は？

■国際的なデータ保護における個人情報保護の位置づけは？

個人情報保護法制の現在と課題

民間分野

ガイドライン

(通則編・外国第三者提供編・確認記録義務編・匿名加工情報編)
(*2)

個人情報保護法 (*1)

(4～7章：個人情報取扱事業者等の義務、罰則等)
(対象：民間事業者)

個人情報保護法 (*1)

(1～3章：基本理念、国及び地方公共団体の責務・個人情報保護施策等)

個人情報の保護に関する基本方針

公的分野

行政機関
個人情報
保護法
(*3)

(対象：
国の行政機関)

独立行政法人
個人情報
保護法
(*4)

(対象：
独立行政法人等)

個人情報
保護条例
(*5)

(対象：
地方公共団体等)

- (*1) 個人情報の保護に関する法律
- (*2) 金融関連分野・医療関連分野・情報通信関連分野等においては、別途のガイドライン等がある。
- (*3) 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律
- (*4) 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
- (*5) 個人情報保護条例の中には、公的分野における個人情報の取扱いに関する各種規定に加えて、事業者の一般的責務等に関する規定や、地方公共団体の施策への協力に関する規定等を設けているものもある。

出典：個人情報保護委員会「個人情報保護に関する法律・ガイドラインの体系イメージ」

■ 以下は一例

■ 「学術研究」を根拠とした医療情報の分析

個人情報保護法第七十六条 個人情報取扱事業者等のうち次の各号に掲げる者については、その個人情報等を取り扱う目的の全部又は一部がそれぞれ当該各号に規定する目的であるときは、第四章の規定は、適用しない。

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

行政機関個人情報保護法第八条 行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供することができる。ただし、保有個人情報を利用目的以外の目的のために自ら利用し、又は提供することによって、本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認められるときは、この限りでない。

一 本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき。

二 行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であつて、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

三 他の行政機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき。

四 前三号に掲げる場合のほか、専ら統計の作成又は学術研究の目的のために保有個人情報を提供するとき、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき、その他保有個人情報を提供することについて特別の理由のあるとき。

■ 奈良県個人情報保護法条例

第六条 実施機関は、個人情報の収集の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。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- 一 法令等の規定に基づき利用し、又は提供するとき。
- 二 個人情報の本人の同意を得て利用し、若しくは提供し、又は個人情報の本人に提供するとき。
- 三 出版、報道等により公にされている情報を利用し、又は提供するとき。
- 四 個人の生命、身体又は財産を保護するため、緊急やむを得ないと認められるとき。
- 五 当該実施機関内で利用する場合又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは当該実施機関以外の県の機関若しくは地方独立行政法人に提供する場合において、事務に必要な限度で個人情報を使用し、かつ、当該個人情報を使用することについて相当な理由があると認められるとき。
- 六 犯罪の予防、鎮圧又は捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持を目的として、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は当該実施機関以外の県の機関若しくは地方独立行政法人以外のものに提供する場合であつて、当該目的の達成に必要な限度で個人情報を提供し、かつ、当該個人情報を提供することについて特別の理由があると認められるとき。
- 七 前各号に掲げる場合のほか、公益上の必要その他相当な理由があると実施機関が認めるとき。

第五十一条 この章及び第六章の規定は、次に掲げる個人情報については、適用しない。

- 一 統計法(平成十九年法律第五十三号)第二条第六項に規定する基幹統計調査及び同条第七項に規定する一般統計調査に係る調査票情報(同条第十一項に規定する調査票情報をいう。以下同じ。)に含まれる個人情報
- 二 統計法第二十七条第一項の規定により総務大臣が整備する事業所母集団データベースに含まれる個人情報
- 三 統計法第二十九条第一項の規定により行政機関の長が他の行政機関から提供を受けた行政記録情報に含まれる個人情報
- 四 統計法第二十四条第一項の規定により総務大臣に届け出られた統計調査に係る調査票情報に含まれる個人情報

都道府県別「学術研究」関連の有無

■「学術研究」関連規定を有するか

有 : 34

無 : 13

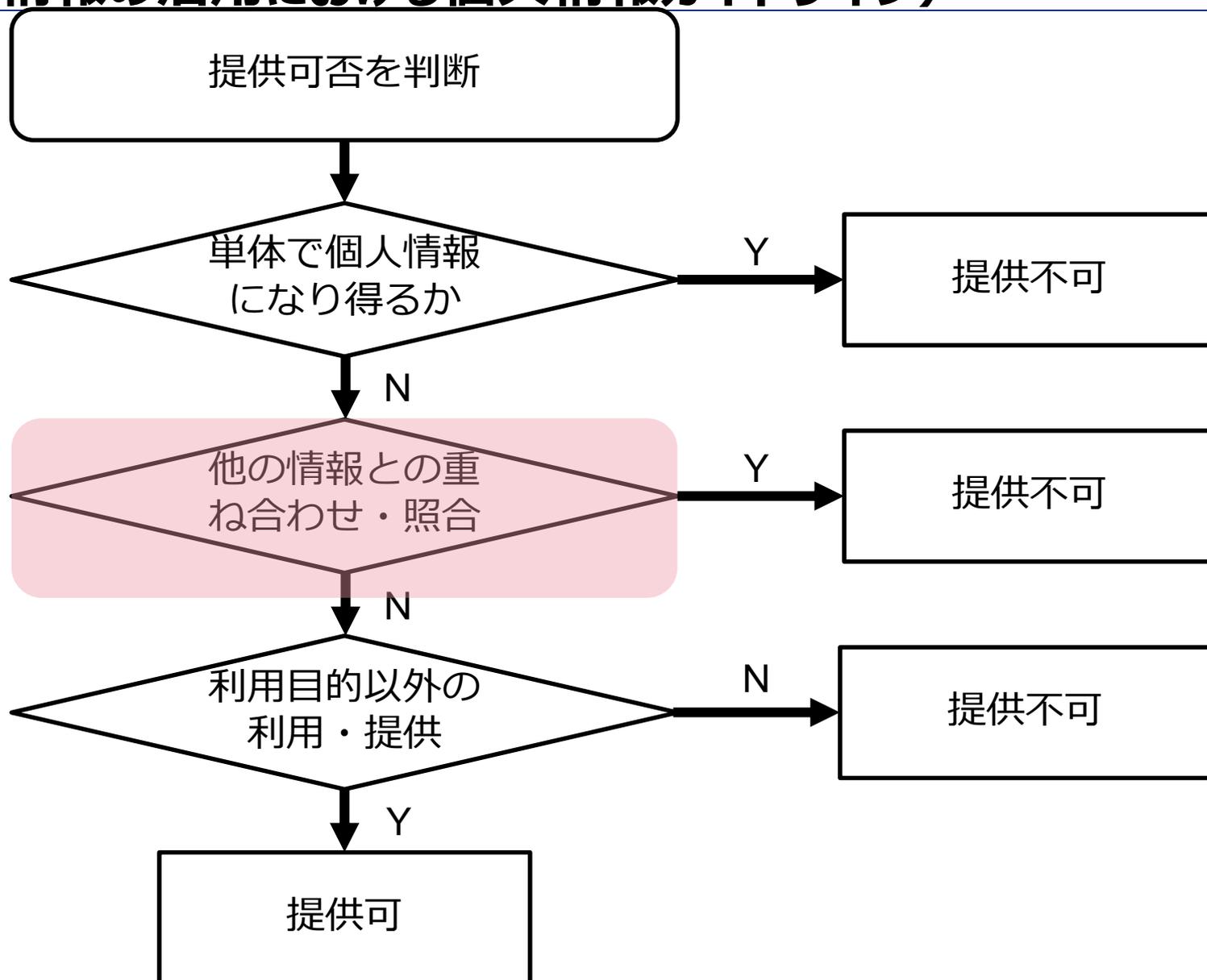
北海道	✓
青森	✓
岩手	
宮城	✓
秋田	
山形	✓
福島	✓
茨城	✓
栃木	✓
群馬	✓
埼玉	✓
千葉	

東京	✓
神奈川	✓
新潟	
富山	✓
石川	✓
福井	✓
山梨	
長野	✓
岐阜	
静岡	✓
愛知	✓
三重	

滋賀	✓
京都	
大阪	✓
兵庫	✓注1
奈良	
和歌山	✓注2
鳥取	✓注2
島根	
岡山	✓
広島	✓
山口	✓
徳島	

香川	✓
愛媛	
高知	
福岡	✓
佐賀	✓
長崎	✓
熊本	✓
大分	✓
宮崎	✓
鹿児島	✓
沖縄	✓

注1 : 個人情報保護法型適用除外規定 注2 : 機関・職員限定型



■通説的解釈（宇賀説）と比較した場合は妥当

- 行政機関個人情報保護法の「個人情報」と情報公開法の「個人情報」は同一の定義を用いている。

■実質的には、広範な地理空間情報が個人情報と判断される余地

- むしろ個人情報でない情報の要件を定立する方が困難？
- 実質的にほとんどすべての地理空間情報が個人情報になりうると判断？

■他の手段と組み合わせないと有効に機能しない？

- 何らかの方法で他の情報との組み合わせを禁止する。
- 統計情報のようなかたちで他の情報との組み合わせが性質として限定。

■個人情報保護法における「個人情報」をどう考えるか？

個人情報保護法制の歴史外観

個人情報保護法の成立及び改正に関する主な経緯

1975年：「国立市電子計算組織の運営に関する条例」公布
(我が国初の個人情報保護条例)

1980年：OECDプライバシーガイドライン

1984年：「春日市個人情報保護条例」公布
(我が国初の総合的個人情報保護条例)

1988年：「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（昭和63年法）」公布

2003年：「個人情報の保護に関する法律」等 5 法公布
「個人情報の保護に関する法律」一部施行

2015年：「個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律」公布

年代に基づいた区分

第1期	プライバシー権の 歴史的展開期（19世紀末）
第2期	歴史的展開期・データ保護法 議論期（1960年代）
第3期	データ保護法制萌芽期 （1970年代）
第4期	国際機関基準確立・データ保 護法制定発展期（1980年代）
第5期	国際機関基準確立・データ保 護法制定展開期（1990年）
第6期	データ保護法制定拡大期 （2000年代）
第7期	現行制度の再検討議論期 （2010年代）



本発表における区分

第1期	地方における 電子計算機条例の導入
第2期	地方における 総合的個人情報保護条例導入
第3期	昭和63年法
第4期	個人情報保護法 （平成15年法）
第5期	改正個人情報保護法

年代に基づいた区分については、堀部政男「プライバシー・個人情報保護議論の世界的展開と日本（特集プライバシーを守ったITサービスの提供技術1）」（2013）による。

地方における電算条例導入の経緯 とその概要

1975年：「国立市電子計算組織の運営に関する条例」公布
(我が国初の個人情報保護条例)



1980年：OECDプライバシーガイドライン

1984年：「春日市個人情報保護条例」公布
(我が国初の総合的個人情報保護条例)

1988年：「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（昭和63年法）」公布

2003年：「個人情報の保護に関する法律」等5法公布
「個人情報の保護に関する法律」一部施行

2015年：「個人情報の保護に関する法律及び行政手続におけ
る特定の個人を識別するための番号の利用等に関す
る法律の一部を改正する法律」公布

■プライバシー侵害事例

- 昭和45年頃から、自治体の電子計算組織に関連したプライバシー侵害事例が複数おこる
- 自治体の電子計算組織を用いた業務におけるプライバシー保護の必要性が検討

■プライバシー意識の高まり

- 高度情報化社会を背景として、多くの市民にプライバシーの危機意識が芽生えていた
- 昭和60年10月に当時の総理府が実施した「個人情報の保護に関する世論調査（N=2,367）」
 - ・ 「プライバシーの侵害は増えたと思うか」に対して、48.3%が「そう思う」
 - ・ 「プライバシー侵害の発生見通し」に70.6%が「多くなりそうだ」と回答

■電算条例の類型

- ① 「住民の基本的人権の擁護・福祉の向上を目的に掲げるとともに、電算組織の運営管理の適切性、個人の秘密の保護等に係る行政機関又はその長の責務を規定した4～5条からなる宣言的な条例となっており、施行規則において、記録事項の制限、電算処理手続に関する若干の実体的規定が設けられている。」
- ② 「①の宣言的規定に加えて、記録事項の制限、データ処理の規制、利用・提供の制限、処理状況等の公表、個人の閲覧・訂正等の請求権、審議会の設置、委託の制限等個人情報保護に関する具体的方策のメニューがひとつおりの条例で制定されている。」
- ③ 「②に比べて限定されるが、データの保護、処理状況の公表、審議会の設置等若干の具体的規定が条例に設けられている。」

■電算処理条例における「個人情報」の定義

- A) 当該情報によって個人を特定や識別できるかという情報の性質に着目したもの。
- B) 電子計算機で処理する情報と定義したもの。
- C) 定義を設けていないもの。

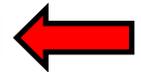
■電算処理条例は電算処理に関する保護法であった

地方における 総合的個人情報保護条例制定

1975年：「国立市電子計算組織の運営に関する条例」公布
(我が国初の個人情報保護条例)

1980年：OECDプライバシーガイドライン

1984年：「春日市個人情報保護条例」公布
(我が国初の総合的個人情報保護条例)



1988年：「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（昭和63年法）」公布

2003年：「個人情報の保護に関する法律」等 5 法公布
「個人情報の保護に関する法律」一部施行

2015年：「個人情報の保護に関する法律及び行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律」公布

■情報公開制度の整備

- 1982年（昭和57年）に山形県金山町が情報公開条例を制定
- 以降、各地の自治体で情報公開制度が整備されていく
- 他方で、情報公開に基づいたプライバシー侵害の懸念が生じる

■マニュアル処理情報への保護範囲の拡張

- 電子計算組織における自動処理のみの保護から、マニュアル処理へと保護範囲を拡大する必要性が論じられる
- 行政管理庁の「プライバシー保護研究会」の報告書

■海外におけるプライバシー保護制度の検討

- OECDプライバシーガイドライン（1980年）

■その他、人権保護

- 興信所、探偵社

■情報公開制度と一体的な個人情報保護制度の検討

- 「個人情報」定義の一致
- 情報公開に必要な範囲を外縁とした「個人情報」定義
⇔自動処理に対する保護

■海外での検討状況の参照

- OECD：「個人データ」とは、識別された又は識別されうる個人（データ主体）に関するすべての情報を意味する。
- 春日市：個人情報 個人に関する情報であって、個人を識別できるものであり、文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの及び電子情報処理システムの入力物に記録されるものもしくはされたものをいう。
- 島本町：『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情報で、文書、図画及びこれらを撮影したマイクロフィルム、写真、録音テープその他これらに類するもの及びコンピュータ組織に記録されているものをいう。
- 川崎市：個人情報 個人生活事項について特定の個人が識別され、又は識別され得る情報をいう。

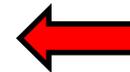
昭和63年法

1975年：「国立市電子計算組織の運営に関する条例」公布
(我が国初の個人情報保護条例)

1980年：OECDプライバシーガイドライン

1984年：「春日市個人情報保護条例」公布
(我が国初の総合的個人情報保護条例)

1988年：「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（昭和63年法）」公布



2003年：「個人情報の保護に関する法律」等 5 法公布
「個人情報の保護に関する法律」一部施行

2015年：「個人情報の保護に関する法律及び行政手続にお
ける特定の個人を識別するための番号の利用等に関
する法律の一部を改正する法律」公布

■63年法以前

- 「電子計算機処理データ保護管理準則」（昭和51年1月29日事務次官等会議申合せ）
- 個人データ保護の必要な措置については、電子計算機（以下、電子計算組織と同旨）を導入し処理する各機関の長が措置すべき事項を定める

■総合的・体系的法制の必要性

- 「個人情報の利用・提供規制や自己情報に対する開示請求等については部分的に対応しているにとどまり、総合的、体系的なものになっていない」（総務庁行政管理局（編）『行政機関における個人情報保護対策 情報化社会への対応』）

■情報通信技術の発展により、情報ネットワークシステムが導入

- 行政システムの発展についても考慮

■「個人情報」の定義

- 「当該情報のみでは識別できないが、他の情報と容易に照合することができ、それにより当該個人を識別できるものを含む。」（第2条第2項）

■総合的・体系的法制へ

- 計算組織（計算機）からの転換
- 計算組織単体から複数の計算組織が組み合わさった、より大規模な行政システムとしての捉え方が必要に
- 複数の計算組織間での「照合」概念の必要性

■「プライバシー保護」からの脱却

- 「プライバシー保護」文脈の否定

■地方自治体との関係性

- 「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又はその設立に係る地方独立行政法人が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。」（第26条）

今日への示唆

まとめ：個人情報保護法制の変遷と今日的課題

1975年：「国立市電子計算組織の運営に関する条例」公布
(我が国初の個人情報保護条例)

1980年：OECDプライバシーガイドライン

1984年：「春日市個人情報保護条例」公布
(我が国初の総合的個人情報保護条例)

1988年：「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（昭和63年法）」公布

2003年：「個人情報の保護に関する法律」等5法公布
「個人情報の保護に関する法律」一部施行

2015年：「個人情報の保護に関する法律及び行政手続における
特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の一部を改正する法律」公布

電子計算組織の導入

課題1
処理行為か対象情報か

情報公開法制の整備

課題2
外形判断か実質判断か

ネットワーク化の進展

課題3
照合とは何か

課題4
総合的な保護法制とは何か
(2000個問題)

■個人情報保護法制の源流をどこにみるのか？

- 自治体の条例に源流をみるのか？
- 昭和63年法に源流をみるのか？

■昭和63年法から平成15年法に至る過程に断絶はあるのか？

- 昭和63年法と今日の個人情報保護法の関係は？
- 昭和63年法と行政機関個人情報保護法の関係は？
- 個人情報保護法と行政機関個人情報保護法の関係は？

■個人情報保護法制と情報公開法制の関係は？

- 個人情報保護法と情報公開法の関係は？
- 行政機関個人情報保護法と情報公開法の関係は？

■個人情報保護法制とプライバシー保護の関係は？

■国際的なデータ保護における個人情報保護の位置づけは？

■一般財団法人情報法法制研究所 (JILIS) が情報公開請求を行った資料を分析中

■情報公開を受けた資料によって明らかになりつつあることの一例

- 個人情報定義について

- ・ 昭和63年法においては、当初は「個人データ」を定義しようとしていた

- 情報公開法との関係性について

- ・ 昭和63年法における自己情報の開示は情報公開の文脈を有する
- ・ 情報公開を本人及び本人に関連する者による公開請求と、第三者による公開請求に分けて検討していた

- 自治体の条例との関係性について

- ・ 昭和63年法においては、当初は「行政機関」の範囲に地方自治体を加えようとしていた

■これらの内容については、近日中に論文にまとめて発表したい

- 日本の個人データ保護法制における保護対象の歴史的変容：自治体における個人情報保護のための条例制定経緯の整理と分析，情報法制研究，第3号，pp.77-86，2017年，加藤尚徳
- 行政機関個人情報保護法，情報公開法に着目した個人情報の定義に関する再考察，情報処理学会研究報告，2017-EIP-78，pp.1-6，2017年，加藤 尚徳，村上陽亮

