

# 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——

KDDI 総合研究所アソシエイト

加藤 尚徳

KATO Naonori

## 要旨

日本の個人データ保護法制、とりわけ、個人情報の保護に関する法律における「個人情報」の定義については、今日においても多くの議論がなされている。そこで、これらの議論の解決に資するため、我が国の個人データ保護法制について、その歴史的展開を俯瞰するとともに、現代的課題への接合点を明らかにする。本稿においては、昭和63年法以前の自治体における個人情報保護に関する条例に着目し、分析を行う。キーワード：個人情報保護法、プライバシー、パーソナルデータ

保護法)は、情報化の急速な進展により、個人の権利利益の侵害の危険性が高まったこと、国際的な法制定の動向等を受けて、平成15年5月23日に公布され、平成17年4月1日に全面施行された。その後、情報通信技術の発展や事業活動のグローバル化等の急速な環境変化により、個人情報保護法が制定された当初は想定されなかったようなパーソナルデータの利活用が可能となったことを踏まえ、「定義の明確化」「個人情報の適正な活用・流通の確保」「グローバル化への対応」等を目的として、平成27年9月9日、改正個人情報保護法が公布された<sup>1)</sup>。改正個人情報保護法は平成28年1月に一部施行され、平成29年5月30日に全面施行された。

本改正について、内閣官房が作成した個人情報保護法案の解説資料<sup>2)</sup>をみると、個人情報保護法改正のポイントとして、①個人情報の定義の明確化、②適切な規律の下で個人情報等の有用性を確保、③個人情報の保護を強化、④個人情報保護委員会の新設及びその権限、⑤個人情報の取扱いのグローバル化、⑥その他の改正事項、の6つを主要な改正のポイントとして挙げている。そのうち、①個人情報の定義の明確化においては「個人情報の定義の明確化(身体的特徴等が該当)」、「要配慮個人情報(いわゆる機微情報)に関する規定の整備」が含まれている。要配慮個人情報(機微情報)については、従来からその区分については多くの指摘<sup>3)</sup>がなされてきていたが、その明確化が計られたといえる。一方で、「個人情報

- I はじめに
- II 日本の個人データ保護法制の歴史的経緯
  - 1 部分的個人データ保護法制導入試行期
  - 2 包括的個人データ保護法制導入試行期
  - 3 部分的個人データ保護法制導入完了期(昭和63年法成立)
- III 個人データ保護法制における保護対象の変容
  - 1 地方における電子計算機条例の導入
  - 2 地方における総合的個人情報保護条例導入
  - 3 昭和63年法
- IV 今日課題への示唆
- V 総括と今後の課題

## I はじめに

「個人情報の保護に関する法律」(以下「個人情報

1) これらの簡単な経緯については、個人情報保護委員会のウェブページ「個人情報保護法とは」を参照。<http://www.ppc.go.jp/personal/general/>(最終閲覧平成30年3月1日)

2) 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室「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案(国会提出H27.3.10)概要」第189回通常国会資料を参照。<http://www.cas.go.jp/jp/houan/150310/siryoul.pdf>

の定義の明確化」については、一体何が個人情報なのであるかというそもそもの部分について、議論が存在することが認められ、さらに、法改正を要求する事項として取り上げられたことに意味がある。他方で、本改正をもって、個人情報の定義の明確化が未だ十分になされていないという指摘もあり<sup>4)</sup>、今後も個人情報の定義に関する議論は引き続き行われていくことが予想される。

そこで、本稿においては、日本の個人データ保護法制<sup>5)</sup>における保護対象の歴史的変容を再整理することを通して、制度の保護対象について考察を加えたい。我が国の個人データ保護法制が何を保護しようとしてきたのかを明らかにし、その保護対象の変遷をとらえることによって、今日の課題を解決する手がかりとしたい。我が国の個人情報保護法制は、国レベルでの法制化がなされる以前に、各自治体レベルで条例の整備が行われてきた経緯がある。本稿においては、今日の国レベルでの個人情報保護法制に至る以前の自治体レベルでの議論に焦点を当て、我が国の個人情報保護法制の端緒を読み解き、現代的課題へ至る変遷について考察を行う。

## II 日本の個人データ保護法制の歴史的経緯

個人データ保護法制の世界的潮流については、先行研究<sup>6)</sup>において、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年代)」, 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)」のように、7期に分けた区分がなされている。日本における個人情報保護法の成立は第6期に当たり、改正の議論と改正個人情報保護法の成立は第7期に相当する。これをもとに、本稿では、日本のデータ保護法制の歴史的経緯について各期を象徴する事例を中心として、

- 第1期 部分的個人データ保護法制導入試行期 (地方における電子計算機条例の導入)
- 第2期 包括的個人データ保護法制導入試行期 (地方における総合的個人情報保護条例導入)
- 第3期 部分的個人データ保護法制導入完了期 (昭和63年法<sup>7)</sup>成立)
- 第4期 包括的個人データ保護法制導入完了期 (個人情報保護法成立)
- 第5期 個人データ保護法制再考期 (改正個人情報保護法成立)

の5期に分けた。上記区分においては、地方レベルでの条例制定を国レベルで見た場合の試行期として、国レベルでの法制度の成立を個人データ保護法制の導入完了と捉えた。また、電子計算機処理分野における個人データ保護法制の導入を部分的導入とし、個人情報一般に拡大された個人データ保護法制の導入を包括的個人データ保護法制とした。

本稿では、第1期及び第2期における個人情報保護法制について考察を進めていく。加えて、第3期に至る議論の一部に触れることで、各条例から国レベルでの個人情報保護法制に至る経緯を明

3) 例として、新保生史「プライバシーの権利」山本順一編『憲法 問題点を解説する』(勉誠出版, 2003年)50頁があげられる。

4) 高木浩光「行政機関法では匿名加工情報が個人情報に当たるですって? (パーソナルデータ保護法制の行方 その20) 2016年03月06日」『高木浩光@自宅の日記』<http://takaghiromitsu.jp/diary/20160306.html> (最終閲覧平成28年6月5日)においては、「散在情動的照合性 vs 処理情動的照合性説」として独自の見解が示されている。

5) 本稿における個人データ保護法制とは、プライバシー保護、個人情報保護も包含する広い意味でのデータの保護をさし

ている。なお、従来の議論や諸外国の用例から「Data Protection=データ保護」が用いられる場合もあるが、本稿においては論旨を明確にするために、引用箇所をのぞき「個人データ保護」で用例を統一した。

6) 堀部政男「プライバシー・個人情報保護論議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)」情報処理2013年11月号 (Vol.54 No.11) (情報処理学会, 2013年)1106頁~1114頁。

7) 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、以下、本稿においては「昭和63年法」とよぶ。

確にする。なお、個人データ保護法制の導入については、行政分野に限定されるか否かを基準に区分することも可能であるが、対象とする課題の設定からは離れるため、本稿においては割愛する。

## 1 部分的個人データ保護法制導入試行期

我が国において最初に制定された個人データ保護制度が導入されたのは、記録として確認できる範囲では、昭和50年3月26日に東京都国立市において公布された「国立市電子計算組織の運営に関する条例」である<sup>8)</sup>。その後、公布日を基準とすると、昭和51年3月11日に岩手県紫波町、昭和51年7月10日に東京都世田谷区で条例が公布されるなど、昭和53年3月までの約2年間に、16の団体<sup>9)</sup>において条例が制定されたことが確認できる。これらの条例は3つの類型に分類されており<sup>10)</sup>、次のとおりである。

**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。」

**類型2:**「類型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の保護に関する具体的方策のメニューがひとつとおり条例で制定されている。」

**類型3:**「類型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。」

このように、各自治体が導入した条例は、どのような規定を設けているかという点に差異がある。一方で、先に参照した16の条例について、個人情報の定義をみると、以下のような3つの類型に分類ができる。

**類型A:** 個人情報について「個人を特定」や「個人を識別」等、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。

**類型B:** 「電子計算組織で処理する個人を対象とする形式の情報」のように、電子計算機で処理する情報と定義したもの。

**類型C:** 定義を設けていないもの。

今日の個人情報保護法、あるいは個人情報保護条例と比較して特異な点としては、個人情報そのものの定義されていない類型Cのような条例がみられることである。また、個人情報の定義がなされていたとしても、類型Bの「電子計算組織が処理する個人を対象とする形式の情報」のように、個人情報そのものの性質については触れていないものもある。類型Aに至っても、「特定」や「識別」等を用いて情報の性質について触れているものの、電子計算組織が処理する情報であるという前提を置いていることに留意することが必要である。

このように、当時の電子計算組織に関する条例は、電子計算組織を用いた電子計算機処理が持つ特性に鑑みて制定されたものである。これには、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件起こっており<sup>11)</sup>、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されるよう

8) 徳島県徳島市の「電子計算組織運営審議会条例」(昭和48年6月28日公布)を最も古いものとする捉え方もあるが、備えられている規定から、本稿では国立市から考察を進めることとした。これらの経緯については、堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』(岩波書店、1988年)が詳しい。

9) 条例の出典は、財団法人地方自治情報センター『地方公共団体における電子計算機処理に係る個人情報の保護等に関す

る条例集』(1978年)による。内訳は、市7、特別区6、町3で、都道府県及び政令市は含まれない。

10) 行政管理庁行政管理局監修=財団法人行政管理研究センター編『世界のプライバシー法——コンピューターとプライバシーをめぐる諸外国の動向』(ぎょうせい、1978年)21頁。

11) 全日本自治団体労働組合『自治体行政とプライバシー保護』(和恵総合印刷、1987年)10頁。

になった背景がある。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)」においても、「プライバシーの侵害は増えたと思うか」という問いに対して、48.3%が「そう思う」と答えており<sup>12)</sup>、また「プライバシー侵害の発生見通し」については「多くなりそうだ」が70.6%<sup>13)</sup>と、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ことがわかる。一方で、これらの懸念は高度情報化社会の到来によって生じたものであったことから、その象徴である電子計算組織を用いた情報処理についての個人データ保護が検討されたわけであり、いわゆる今日的な個人情報一般の保護が念頭に置かれていたわけではない。そのため、先の類型BやCに見られるように、個人情報そのものについて定義を設ける必然性はなかった。あるいは、個人情報の定義を設けたとしても、類型Aのように、現在の個人情報の定義と比較すると非常に単純なものであった。

## 2 包括的個人データ保護法制導入試行期

先にみたように、当初の個人データ保護のための条例は、今日的な個人情報一般を保護するものでなかった。個人情報に関する今日的な定義を有せず、「電子計算組織で処理する」情報を保護対象としたものであった。今日的な個人情報一般を保護する条例として初めて制定されたものは、昭和59年7月7日に公布された福岡県春日市の「春日市個人情報保護条例」であるとされている<sup>14)</sup>。続いて、昭和60年3月20日に大阪府島本町で「島本町個人情報保護条例」が、昭和60年6月29日に神奈川県川崎市で「川崎市個人情報保護条例」が公布されるなど<sup>15)</sup>、今日に続く自治体における個人情報保護条例の原型が形成さ

れていく。

本稿においては、このような包括的データ保護法制の導入の例として、福岡県春日市(昭和59年7月7日)、大阪府島本町(昭和60年3月20日)、神奈川県川崎市(昭和60年6月29日)、東京都国立市(昭和61年6月25日)、大阪府高槻市(昭和61年10月2日)、東京都杉並区(昭和61年12月1日)、長野県飯田市(昭和61年12月23日)の個人情報保護条例制定について分析をこころみた(括弧内はいずれも成立年月日)。これらの7つの自治体の抽出に当たっては、第一に昭和59年7月から昭和62年12月までに個人情報保護条例の改正あるいは制定が行われていること、第二に第一のような個人情報保護条例を有しつつかつ昭和57年4月から昭和62年12月までに情報公開条例を制定していること、に該当するかを条件として調査を行った。第一の条件は、我が国初とされている個人情報保護条例を制定した春日市から、昭和63年法<sup>16)</sup>制定の影響が生じる1988年以前を基準としたものである。条例の抽出に当たっては、個人情報保護対策研究会がとりまとめた報告書を自治大臣官房情報管理官室が監修した『地方公共団体における個人情報保護対策』(ぎょうせい、1987年)を参照した。本書は昭和63年法を制定するに当たって、当時の地方公共団体の個人情報保護の実態について調査したものである。本書によれば、第一の条件に該当する自治体は19<sup>17)</sup>あった。このうち、第二の条件に該当し、実際に調査が可能であった自治体は先の7つの自治体であった<sup>18)</sup>。本稿の執筆にあたっては、該当する7つの自治体に対して、個人情報保護及び情報公開制度に関する検討について情報公開請求を行った。以下、7自治体それぞれの制定の経緯について概観する。特に実施時期も早く、いくつかの学術的な分析も過去に

12) 他に、「わからない」が18.1%、「そうは思わない」が33.8%となっている。

13) 他に、「現在と変わらないだろう」が12.8%、「減るだろう」が1.6%、「わからない・その他」が15.1%となっている。

14) 「春日市で総合的な個人情報保護条例」新聞研究398号(日本新聞協会、1984年)100頁。

15) 「川崎市で『個人情報保護条例』成立」新聞研究409号(日本新聞協会、1985年)104頁～107頁。

16) 昭和63年法では、26条に「地方公共団体の施策」について「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。」と定められており、昭和63年法を前後して、地方公共団体の条例が影響を受けたことが予想されるため、本稿ではこのように期間を定めた。

17) 同時期に条例を制定した自治体のうち、保護範囲を電子計算組織に限定しているものは除外した。

なされている。春日市、島本町、川崎市については若干の掘下げを行う。

春日市における個人情報保護条例の成立経緯<sup>19)</sup>をみると、昭和55年に市民による『「市政情報公開条例及び個人情報保護条例」に関する請願書』が提出されたことにはじまっている<sup>20)</sup>。市政に関する情報公開制度の必要性が訴えられる一方で、情報公開によって個人情報保護の必要性が生じることから、情報公開条例と個人情報保護条例が同時に制度化されることが求められた内容であった。また、昭和57年に行政管理庁の「プライバシー保護研究会」の報告書<sup>21)</sup>で触れられているとおり「プライバシー侵害の可能性は、コンピュータ処理のみならずマニュアル処理にも認められるもので、両者の処理形態の特性に留意しつつ、原則的には、マニュアル処理も含めた対策を講じる必要がある。但し、マニュアル処理については、システムの成熟度、処理データの内容、規模及び処理方法が多様多様であることなどから、具体的な規制の対象とその内容については、適正な限定を置く必要がある」と記されており、この報告書が春日市の個人情報保護条例（昭和59年7月7日）の定義<sup>22)</sup>をみると、「第2条(1) 個人情報 個人に関する情報であつて、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。」とされている。これは、春日市が昭和55年1月に制定した「春日市電子計算組織の管理運営に関する規則」の個人情報の定義「電子計算組織に記録される市民に関する情報で個人を識別できるものをいう」が電子計算組織におけるデータ保護について定めていることに対して、文書、図画、写真等を例示しつつマニュアル処理情報を含めるものに改められている。この範囲については「行政機関その他が、将来利用する目的をもって、記録にとどめられるもの（記録にとどめるために収集中のものを含む。）を考えれば足りる、との結論に達した。このような趣旨を明らかにするために、答申では『記録されもしくはされたもの』との表現をとった。なおこの際、『春日市情報公開条例』との用語の統一を図るため、情報の定義を情報公開条例のそれ<sup>23)</sup>と合わせることにした。」という経緯<sup>24)</sup>がある。以上のように、春日市においては、情報公開制度を支えるもう一つの柱として総合的個人情報保護制度が導入された経緯がある。一方で、総合的個人情報の保護といえども、その範囲は情報公開制度の外縁に合わせて設計されている。

島本町では、昭和59年3月に「人権擁護施策の充実に関する意見書」、8月に「プライバシー保護及び興信所、探偵社による差別調査の法的規制に関する要望決議」が町議会でなされている。このような流れの中で「島本町人権擁護に関する基本条例の目的を達成するうえにおいて、個人に

18) 19自治体のうち、本稿の調査対象外となった12自治体の内訳は次のとおりである。12自治体は、情報公開条例の制定時期が遅いか、市町村合併により資料の収集が困難であった。( )内はいずれも調査から除外した理由。千葉県市川市(平成10年)、東京都葛飾区(平成4年)、新潟県川西町(市町村合併)、長野県軽井沢町(平成11年)、滋賀県秦荘町(市町村合併)、滋賀県山東町(市町村合併)、滋賀県米原町(市町村合併)、奈良県御杖村(平成14年)、岡山県御津町(市町村合併)、香川県長尾町(市町村合併)、香川県飯山町(市町村合併)、香川県琴平町(平成18年)。

19) 春日市の個人情報保護条例の成立経緯については、春日市個人情報保護研究会編『個人情報保護への新時代』（第一法規、1985年）を参照。

20) 請願書の経緯となる情報公開と個人情報保護の関連性については、石村善治編『情報公開——その原理と展望』（法律文化社、1983年）309頁、川上宏二郎「情報公開と個人情報保護条例」住民と自治255号（自治体問題研究所、1984年）

等。

21) 行政管理庁行政管理局編『プライバシー保護の現状と将来——個人データの処理に伴うプライバシー保護対策』（きょうせい、1982年）8頁。

22) 現行の条例（2006年12月18日）においては、同条は「(2) 個人情報 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（他の情報と照合することにより、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。」と定義されている。

23) 春日市情報公開条例（1983年）2条(1)「情報 市の機関が作成し、又は取得した文書、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をいう。」。

24) 浅野直人「春日市個人情報保護条例案の準備と検討過程」春日市個人情報保護研究会編・前掲注19)48頁。

関する情報の保護が、不可欠であること<sup>25)</sup>」から、個人情報保護条例制定の必要性が説明されている。島本町では、昭和59年4月に知る権利を保障するためとして情報公開条例が施行されたが、「これにともない最大限原則公開を旨としているこの制度と表裏の関係にある個人のプライバシーを保護する制度化が最もいそがれているところ」とされ、島本町プライバシー保護推進懇話会が設置された。この懇話会を中心として個人情報保護条例の素案が作られていく。懇話会では、OECD8原則をはじめ、スウェーデン、アメリカ、西ドイツ、フランス等の諸外国のプライバシー保護の状況が参照されている。島本町個人情報保護条例をみると、個人情報の定義については4条(1)に「『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、図面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。」と定められている。『島本町個人情報保護条例の趣旨及び解釈』によれば、「『特定の個人が識別され得る情報』とは、個人の住所、氏名等により、特定の個人が識別され得る情報でコンピュータ処理、マニュアル処理及び公的部門、民間部門とを問わない。」とされている。

川崎市の個人情報保護条例(昭和60年6月29日)をみると、2条(1)に「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。」と定められている。逐条解説<sup>26)</sup>をみると「この条例でいう個人情報とは……と定義されており、これは川崎市情報公開条例(昭和59年川崎市条例第3号)第7条第1項第1号に規定する『個人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』と同義である。」と解説されている。このことから、情報公開制度を意識した個人情報保護制度の設計がなされていることは明らかであり、春日市と同様のもの

のといえる。一方で、同解説<sup>27)</sup>には「これらの個人情報には……公開することが公益上必要と認められるもの等プライバシー権が制約されているもの、あるいは、全く認められていないものまで包含されている。しかしながら、本条例では、保護対象となる個人情報を特定せず、個人生活事項に関する個人識別情報の全てを対象とすることを原則とし、制度の運用に万全を期することとした。」とも記されている。これは、個人情報保護制度の対象となる情報について、情報公開制度側からの制約を設けることなく、総合的個人情報全般について、保護の対象に含め得ることを示している。また、「特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」という定義は、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関するOECD理事会勧告(昭和55年9月)<sup>28)</sup>」における「個人データ」の定義とほぼ一致している。情報公開制度との関連性を明らかにしつつも、OECD理事会勧告を強く意識したものであることが理解できる。

国立市、高槻市、杉並区、飯田市の個人情報保護条例の制定過程においても、それぞれ総合的な個人情報保護条例が制定された背景には、情報公開制度の整備があった。国立市ではそもそも情報公開制度と個人情報保護制度を一本化した条例を制定した<sup>29)</sup>。高槻市、杉並区、飯田市では、共に昭和61年に情報公開条例が制定されている。これらのいずれの自治体においても、まず情報公開制度の整備が議論され、この中でプライバシー保護の必要性について認識がなされ、その上で個人情報保護条例の制定が検討されている。以上のように、自治体における総合的個人情報保護条例制定は情報公開制度と一体的な検討がなされてきた経緯がある。情報公開によって生じるプライバシー侵害に対処するため、従来の電子計算組織における個人情報の保護から、より総合的な個人情報の保護が検討された。結果として、これらの自

25) 島本町自治推進部「島本町人権擁護に関する制度の概要」、島本町作成の冊子より。

26) 川崎市総務局『個人情報保護ハンドブック』(ぎょうせい、1991年)41頁～42頁。

27) 前掲注26)。

28) 外務省「プライバシー保護と個人データの国際流通に

についてのガイドラインに関するOECD理事会勧告(1980年9月)(仮訳)」。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oecd/privacy.html(最終閲覧平成28年6月5日)

29) 国立市では「情報公開及び個人情報保護に関する条例」を制定している。

自治体の条例における個人情報の定義は、今日の我が国の個人情報保護法と近いものになっている。

### 3 部分的個人情報保護法制導入完了期 (昭和63年法成立)

以上のように、自治体の条例においては、昭和60年の段階において、今日の個人情報保護法と近い個人情報の定義を有していた。この点において、明文化されたデータ保護の水準は今日と同等であったといえるだろう。一方で、国レベルでは、1988年に成立した昭和63年法が最初のデータ保護法制といえる。昭和63年法の解釈等については多くの先行研究がある<sup>30)</sup>。また、昭和63年法の立法経緯については考察が必要ではあるものの、本稿においては紙幅の都合からその詳細な検討は割愛し<sup>31)</sup>、先の地方条例との関連性についてのみ、一部検討する。

昭和63年法が制定された経緯としては、従来は国家公務員法の守秘義務をはじめとした個別の規定により保護されてきた個人情報について「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<sup>32)</sup>」ことから、この限界を解消するために議論が進められた。

昭和63年に至るまで、個人情報保護が自治体の条例レベルで進められてきた背景には、「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）の存在がある。この準則においては、個人情報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ていた。つまり、電子計算機の導入が自治体単位で行われていた当時においては、各自治体レベルで条例を制定し保護すれば十分であった。しかしながら、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されつつある当時の背景もあって<sup>33)</sup>、行政情報システムの発展形態に配慮したものにする必要性が言及されている<sup>34)</sup>。昭和63年法の個人情報の定義をみると、2条2号に「個人情報 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又は個人別に付された番号、記号その他の符号により当該個人を識別できるもの（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。）をいう。ただし、法人その他の団体に関して記録された情報に含まれる当該法人その他の団体の役員に関する情報を除く。」と定められている。このうち、これ以前の定義との大きな差分は「（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。）という括弧書き部分が加わったことにある。これ以前の条例になかった当該部分が加わった趣旨について、明確な説明がされたものはない。しかしながら、従来の単一の電子計算機から、複数の電子計算機を組み合わせ行政情報システムの構築が進められていたという背景から、照合の概念が必要になったのではないかと推測される。

昭和63年法に至る議論においては、従来の議論からもう一つの方針の転換が図られている。「個人情報の取扱いに関し、守らなければならないとされるプライバシーは、個人によって異なり得る相対的なものであり、また、個人情報そのもののみによってはその範囲や内容を具体的に規定することはできず、個人情報の利用の目的、処理の仕方等の他の要素を加味して初めて、その保護の是非や強弱が論じられることになる。したがって、保護法においては、個人情報の内容そのものに着目した規制は適当ではなく、基本的には、個人情報全般を対象とし、その電子計算機処理の各

30) 総務庁行政管理局監修『新訂版逐条解説個人情報保護法』（第一法規出版、1999年）、堀部政男「個人情報保護法の可能性と地方自治体の課題」法律時報59巻7号（日本評論社、1987年）2頁～5頁ほか。

31) 具体的には、立法当時の政府における検討資料（内閣法制局における検討経緯）等の分析が必要であると認められる。これらの検討については、別な機会に行いたい。

32) 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』（ぎょうせい、1987年）4頁。

33) 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『プライバシー問題と消費者——消費者取引における個人情報保護の在り方について』（大蔵省印刷局、1988年）3頁。

34) 前掲注33）9頁。

過程を通じて生ずる恐れがあるとみられる個別具体的な個人の権利利益の侵害を防止するための措置を講ずることとすることが適当であると考えられる。<sup>35)</sup>」とされているとおりに、①プライバシー保護の文脈が否定されたこと<sup>36)</sup>、②電子計算機処理に限定した個人情報の保護であること、の趣旨が説明されている。

### Ⅲ 個人データ保護法制における 保護対象の変容

以上のように、個人データ保護法制の変遷において、その保護対象がどのように変容してきたか概観した。以下、それらの保護対象の変容がどのような意味を有しているか、考察する。

#### 1 地方における電子計算機条例の導入

地方における電子計算機条例の導入の背景には、自治体において電子計算機の導入が進み、大規模な情報処理が行われる中で、個人の権利が侵害されるのではないかと懸念が生じたことがある。国際的に見ても、1970年前後から、アメリカ、イギリス、西ドイツ、スウェーデン等で個人データ保護法制が整備されていく<sup>37)</sup>。これらに対応するかたちで、各自治体において電子計算組織の一つの単位とした電子計算機条例が整備されていく。

電子計算機条例の特徴は、個人データ保護法制の一つと見なすことができる一方で、個人情報について明確な定義を設けていないことである。これは、電子計算組織の役割が限定されており、電子計算組織の処理に係る情報を保護対象とすれば十分であったからだと考えることができる。今日的な「個人情報とは何か」という論点は、このような処理が前提となることで生じない。処理に係る情報が保護すべき情報であったということが出来る。

#### 2 地方における総合的個人情報保護条例導入

地方における総合的個人情報保護条例制定の背景には、国際的に総合的な個人情報保護制度導入が進んでいたことと、情報公開条例の制定がある。先のOECDの勧告の中では、個人データの自動処理に限らないプライバシー保護についても取り扱われている。また、自治体における情報公開が制度化され進む中で、公開される情報に含まれる個人情報の保護やプライバシーの保護が問題視されるようになった。こういった中で、従来の電子計算機条例で用いられていたような、電子計算組織の処理に限定した個人データ保護の仕組みから、総合的な個人データ保護の仕組みへと転換が図られていく。

このような総合的個人情報保護条例の特徴は、従来の電子計算組織の処理に限定した個人データ保護法制よりも広い保護対象を有しており、プライバシーの保護を一定程度前面に押し出した保護の仕組みが提唱されていることにある。この背景には、情報公開制度の検討があったことは先に指摘したとおりである。個人情報保護の対象を自動処理に係る個人データに限定しなかったことに加えて、情報公開条例の制定が進んだことによって、情報公開の対象となる情報のうち個人情報保護の必要性がある情報について、個人情報保護条例側で保護を行う仕組みが導入された。つまり、自治体において導入が進んだ総合的個人情報保護条例は、自動処理に限定されない個人データの保護に加えて、情報公開制度の対となる二つの役割が与えられたということが出来る。

#### 3 昭和63年法

昭和63年法として、国レベルの個人データ保護法制が整備された背景には、電子計算機がネットワーク化され複数の電子計算機間での情報連携が進む中、従来の電子計算機を管理する長を単位とした保護では、保護が十分でなくなったことが

35) 前掲注33) 7頁～8頁。

36) この影響は、前掲注10)の改訂にも表れており、行政管理庁行政管理局監修＝財団法人行政管理研究センター編『世界のプライバシー法——情報化の進展とプライバシーをめぐる諸外国の動向』(ぎょうせい、1982年)、総務庁行政管理局行政情報システム参事官室監修＝行政情報システム研究所編『世

界の個人情報保護法——データ・プライバシー保護をめぐる諸外国の動向』(ぎょうせい、1989年)、と「プライバシー」から「個人情報保護」へと文言の修正がはかられている。

37) 特集号である、ジュリスト589号(有斐閣、1975年)において、「行政とプライバシー」として、アメリカ、イギリス、西ドイツ、スウェーデンの状況が紹介されている。



ある。一方で、自治体で制定が進んでいた総合的個人情報保護条例に対して、その保護範囲は電子計算機処理に係る情報に限定されており、むしろ電子計算組織における処理を対象とした電子計算機条例に近い仕組みになっている。また、プライバシー保護の文脈が否定されている点も総合的個人情報保護条例に至る自治体の状況とは異なる点であるといえる。

ある意味でそれまでの自治体における個人データ保護法制検討の経緯に逆行するような仕組みではあるものの、その理由としては、自治体における総合的個人情報保護条例制定の背景とは異なる状況がある。一つには、国レベルでは、依然として情報公開制度が整備されていないことが挙げられる。我が国の情報公開法は、平成11年5月14日に公布されており、昭和63年法が制定された当時は未だ議論の途上であった。もう一つには、プライバシー保護と個人データ保護（あるいは個人情報保護）に対する概念の区分けである。1970年前後に、国際的に個人データ保護法制が導入されていく中では、各国法においてはプライバシーという言葉が用いられている。この後の、昭和55年のOECD勧告においても、プライバシーという言葉が用いられている。しかし、昭和63年法においては、これらのプライバシーという言葉は用いられておらず、先に示したとおり、プライバシー保護の文脈も否定されている。これは、個人情報の定義を明確化する上で、より外形的な判断基準において構成し、客観的視点に置いた価値判断を行えるようにし、可能な限り主観的価値判断を排斥しようとする意図があったと考えられるが更なる検討が必要である。

#### IV 今日課題への示唆

以上のように、我が国の個人データ保護法制の歴史的な変遷を概観すると、個人情報保護法の対象範囲として議論が行われている主要な論点が、それぞれの期における保護対象の変容と対象関係

を有していることがわかる。

まず、自治体における電子計算機条例の導入経緯からは、当所の個人データ保護法制がいわゆる自動処理に関する情報に保護対象を限定していたことがわかる。コンピューター処理の脅威に対する一つの解決策として世界的な議論が当時は行われていた。このような背景をもって成立した個人データ保護法制という潮流は、保護対象を自動化した処理情報に限定していた。これは、今日的な処理情報、散在情報の議論<sup>38)</sup>につうじる。また、昭和63年法においても、基本的に処理情報を対象とした法制度の設計がなされており、現行法制においてどの時点で、どのような論拠に基づいて保護対象が拡張されたのかを確認することによって、今日的議論に資することができる。

次に、自治体における総合的個人情報保護条例制定の経緯からは、情報公開法と対となった制度設計がなされたことによって個人データ保護法制の対象範囲が拡張されたのみならず、プライバシー保護を制度趣旨として読み取ることができる。情報公開によって生じるプライバシー侵害に対処するために個人情報保護制度が検討されたという経緯がある。個人情報保護法はプライバシーを保護しているか、という議論につうじる。なお、現行法においては、プライバシー保護との関係性が必ずしも明確とはなっていない。この点については、立法経緯を加味した慎重な議論が必要である。つまり、結果的にプライバシーを保護することと、プライバシー保護を目的とした制度設計がなされていたということには大きな差異があり、どちらの前提がとられるかによって解釈の方向性が大きく異なる。現行法における個人の権利利益が何を指すのか、という議論につうじると言い換えることもできる。

そして、昭和63年法制定の経緯からは、電子計算機のネットワーク接続が進む中で、従来の電子計算機毎の監督から国レベルの個人データ保護法制成立への変化を読み解くことができる。このような変化の中で、個人データ保護法制の保護対

38) この議論については、高木浩光「IoTに対応した個人データ保護制度のあり方（特集 暗号通貨の諸問題（ビットコインを題材に）/IoTの法的課題・個人情報保護：第40回法と

コンピューター学会研究会報告）」法とコンピューター34巻（法とコンピューター学会、2016年）47頁～81頁。

象についても、照合という概念が加わるという変容が生じる。これは、今日的には照合性としての議論につうじる。昭和63年法の制定当時においては、ネットワークで接続された電子計算機相互の照合が前提となっていた。なお、昭和63年法においてプライバシー保護との関係排斥に意識が向けられたことは、国レベルでの個人データ保護法制が成立する過程で、より外形的判断基準に基づいた事前規制としての趣旨が徹底されたと捉えることもできるが、必ずしも明らかではない。仮に事後的な価値判断による不利益を極力排する意図があったとするならば、これは、今日における個人データ保護法制の有り様にも影響をもたらすと考えられる。

## V 総括と今後の課題

本稿においては、国レベルの個人データ保護法制が制定される以前に着目し、自治体において先行して整備が進んだ各条例について概観した。その上で、それらの条例がどのような趣旨から作られ、どのような仕組みを有していたかについて分析した。結論として、自治体においては電子計算機組織の導入に合わせて、個人情報保護条例が整備されてきたという経緯があった。これらの電子計算機条例においては、電子計算機の処理に係るデータに保護対象が自ずと限定されていたことから、保護対象は明確なものであった。また、昭和63年法以前に、自治体においては今日的な総合的個人情報保護条例が導入されており、この背景には当時の国際的な動向に加えて、自治体において進んだ情報公開制度の整備があったことが明らかとなった。自治体において整備された総合的個人情報保護条例が情報公開制度と強い関連性を有しており、情報公開法において保護が考慮される個人に関する情報が、個人情報保護の仕組み作りにおいて念頭にあった。昭和63年法は電子計算機処理に係る個人情報について保護を定めたが、これは自治体の電子計算機条例と比較して、電子計算機の管理主体に差異を見いだすことができた。自治体の電子計算機条例が、各電子計算機を単位とした仕組み作りがなされていたのに対して、昭和63年法は、電子計算機がネットワークで接続さ

れることを前提としていた。

これらを踏まえた結果、①電子計算機の処理を前提とするか、②情報公開法制との関連性を有するか、③ネットワークによる電子計算機の接続を前提とするか、という差異を見いだすことができた。いずれの点に関しても、昭和63年法以降に、個人データ保護法制の保護対象が拡張されていた理論的裏付けを確認することで、今日的課題を解決する端緒となり得る。①については、個人データ保護法制の保護対象が処理情報に限定されるのか、散在情報も対象とすべきかという論点につながる。②については、個人データ保護法制がプライバシーの権利、特にデータ・プライバシーに依拠すべきか、あるいはプライバシーとよべるものは何かという論点につながる。③については、照合性の議論における照合概念という論点につながる。本稿においては、これらの論点と我が国の個人データ保護法制の歴史的経緯の対象関係を明らかにした。

今後の課題としては、昭和63年法においてプライバシー保護との関係排斥が意識されたことの意味について、同法の立法経緯を詳細に分析することで明らかにする必要がある。加えて、情報公開法が制定された後に、我が国の総合的な個人データ保護法制として制定された改正以前の個人情報保護法についても、立法経緯を明らかにする必要がある。法制局における議論も参照しつつ、分析を進めていきたい。その上で、過去及び現在の自治体の条例との相互の関係性について検討を行いたい。さらに、先に示した論点の対象関係を明らかにする中で、今日的課題の解決策について論じていきたい。