

個人情報保護と大阪府の役割



さとう こうじ
佐藤 幸治さん
近畿大学教授、
大阪府個人情報保護審議会会長

●大阪府の情報公開・個人情報保護への取組み

自由で公正な民主主義社会を築くにあたって、最大の課題の一つは、社会の透明性を確保するための徹底した情報公開制度の確立と個人の自律的存在性を確保するための実効的なプライバシー保護制度の確立である。その理由は、ここで改めて縷々述べるまでもないが、日本の社会がこの課題の重要性を自覚し、本格的に取り組むようになったのはこの数十年にすぎない。

そのような取組みは、まず自治体から始まったが、大阪府はそれを先導した有力な自治体の一つであった。府は、1980（昭和55）年6月、庁内に情報公開準備研究班を発足させ制度化についての基礎的な調査研究に着手した。その研究報告書を受けて、その後も庁内で精力的な検討が進められ、そして1982（昭和57）年6月に設置された情報公開府民会議の提言を基礎に、1984（昭和59）年3月、「大阪府公文書公開等条例」（以下「公開等条例」という）の制定をみ、同年10月から施行された。

公開等条例は、情報公開が国民（府民）の「知る権利」を具体的に制度化しようとするものであることを明記する一方、個人のプライバシーに関する情報は最大限保護する趣旨を明確にする。情報公開制はプライバシーの保護と一見矛盾するよう見えるが、実は徹底した情報公開制の確立こそがプライバシーの保護の基礎条件であることを明確にした上で、真に守るべきプライバシー情報には最大限配慮するという姿勢を示そうとしたのである。

公開等条例は、「公開してはならない公文書」として、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの」と定める（公開等条例第9条第1号）とともに、その自己情報開示請求・訂正請求制度を導入した（公開等条例第17条・第18条）。

●大阪府個人情報保護条例の制定とその特徴

このような「知る権利」の明記・プライバシー情報の定め方・自己情報開示等請求制度の導入は、“大阪府モデル”として知られることになるが、プライバシーの保護を十全なものとするためには、個人情報の収集・利用（提供）・管理等々についての総合的・体系的な制度構築が必要である。府はかかる観点から検討・準備を進めていたが、1994（平成6）年12月に設置された個人情報保護問題懇話会の提言を基礎に、1996（平成8）年3月、「大阪府個人情報保護条例」（以下「条例」という。）の制定をみ、同年10月から施行された。

条例は、「個人の尊厳と基本的人権の尊重は、私たちの社会の基礎をなすものであり、この見地から、個人のプライバシーを最大限に保護することが必要である。とりわけ、情報・通信技術の飛躍的発展がもたらす高度情報化社会においては、個人が自己に関する情報を自ら実効的にコントロールできるよう

にすることが必要である」と謳い(条例前文)、「この条例は、実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び削除を請求する権利を明らかにするとともに、個人情報の適正な取扱いの確保に関し必要な事項を定めることにより、個人の権利利益の保護を図り、もって基本的人権の擁護に資することを目的とする」と規定している(条例第1条)。

そして条例は、「個人情報」をもって広く「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものをいう」(条例第2条第1号)と捉え、府の「実施機関が取り扱う個人情報の保護」(条例第2章)に関して詳細に定めるとともに、民間の「事業者が取り扱う個人情報の保護」(条例第3章)に関して事業者の責務と事業者に対する指導等について定めている。なお、この条例の制定に伴い「大阪府公文書公開等条例」も改正され、公開等条例第17条・第18条の自己情報開示請求権・訂正請求権の部分は削除され、条例名も「大阪府公文書公開条例」へと変わった。

府の個人情報保護条例は、このように憲法が保障する「個人の尊厳」、「基本的人権の尊重」を基本理念とし、いわゆる「自己情報コントロール権」の考え方を明記するとともに、個人情報の収集に関して「本人収集の原則」を規定し、さらに思想・信仰・信条その他の心身に関する基本的な個人情報や社会的差別の原因となる個人情報、いわゆる「センシティブ情報」収集の原則的禁止を定めるなどの点に特徴を有し、他の自治体の個人情報保護条例にも影響を与えた。

●大阪府の独自の役割と責務

情報公開に関し腰の重たかった国にあっては、細川政権の誕生などを契機によりようやく動き出し、曲折を経て、1999(平成11)年5月、ようやく情報公開法の制定をみ、2001(平成13)年4月から施行された。また、個人情報の保護に関しては、個人情報保護法としてきわめて不十分な、1988(昭和63)年制定の「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」があるのみであったが、国際的な圧力と住基ネット構築への動きとに関連して、ようやく個人情報保護システム構築に向けて動き出し、2003(平成15)年5月、個人情報保護法や行政機関個人情報保護法等が成立した。

国におけるこれらの法律の制定に伴って、府の条例も一定の改正をみたが(例えば「大阪府公文書公開条例」は「大阪府情報公開条例」へと変わった)、既にみた府条例の基本は維持されている。国における法制度の構築には、明治憲法時代に遡る「官」中心の発想からなかなか抜けきれないところがある。憲法との係留関係を嫌うのも、その一つの現れであり(「知る権利」や「自己情報コントロール権」的発想を斥けている)、そのために、例えば個人情報保護法の制定時に表現の自由の観点からの強い批判を惹起し、施行後も行政の透明性を不当に侵害する運用になっているとの指摘を生んでいる。この点、国民(住民)と密着する自治体にあっては、国民(住民)の意向を反映した制度の構築と運用の可能性が大きい。

筆者は、大阪府を中心に幾つかの自治体における条例の制定と運用に関係し、また、国における法律の制定に多少関係したが、自治体、なかんずく大阪府の役割の大きさを痛感する機会が少なくなかった。府政の透明性のさらなる推進と真に守るべきプライバシー情報の実効的保護を目指して、府と府民が今後も持続的努力を払うことを期待してやまない。

