

文京区個人情報保護条例の改正について

答 申

(平成16年12月)

文京区情報公開制度及び個人情報保護制度運営審議会

文京区個人情報保護条例の改正について（答申）

情報化の急激な進展等の社会状況の大きな変化と、国における個人情報保護関連法制の整備を背景として、平成16年7月、文京区長より文京区における個人情報保護条例の改正について諮問がありました。

当審議会では、情報化の進展という社会状況の変化に対応した個人情報保護制度の拡充という観点から、国の個人情報保護関連法との整合性及び制度の統一的な運用にも配慮して、個人情報保護条例における必要な事項の整備や規定内容の見直しなどについて検討し、その検討結果を、平成16年10月に審議会「中間答申」として取りまとめました。

この「中間答申」について、区民、区議会の方々の意見を伺って、さらに審議をすすめ、審議会として最終的な意見を取りまとめましたので、ここに答申いたします。

本答申では、電子計算機を利用して処理する個人情報の管理の強化、個人情報を取り扱う職員及び外部委託の場合の受託者やその従事者の責務の拡充、罰則の新設など、個人情報の保護を手厚くする内容を中心として、苦情処理のあっせん等について区が適切な体制を整備することを求めるなど、個人情報保護制度の拡充について広く提言を行っています。

今後、本答申の趣旨に基づいて、文京区個人情報の保護に関する条例の改正等必要な措置が講じられて、情報化社会の要請に適合した個人情報保護制度が確立されることを望みます。

平成16年12月24日

文京区情報公開制度及び個人情報保護制度運営審議会

会 長 内 山 忠 明

個人情報保護条例の改正点

目 次

1	定義について	1
2	実施機関の職員の責務の拡充について	1
3	受託者等の責務について	2
4	指定管理者について	3
5	個人情報ファイルの管理体制について	4
6	存否応答拒否条項について	4
7	非開示事項の整理について	5
8	第三者への意見照会について	6
9	事業者に対する指導及び勧告等について	6
10	罰則について	7

1 定義について(現行条例第2条関係)

「個人情報」の定義規定は、条例における個人情報の取扱いに依りて管理等の実態に適合するように、また解釈上の疑義を避けるため、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(以下「行政機関法」という。)における定義との整合性を図り、整理することが適当である。

なお、「個人情報」には死者の情報を除外しないとするのが、相当である。

【説明】

現行区条例は、個人情報を、いわゆる「個人識別情報」として定義するだけであるが、個人情報の取扱いによる区別に依りて次のように再定義することが適当である。

個人情報 個人識別情報をいう。

一般的な定義として定める。

個人情報の一般的な定義で、職員が所持する備忘録的なメモや記録された有形の情報だけでなく、無形情報(記憶)も含まれる。(現行条例では文書等に記録されたものだけをさす。)

収集前の個人情報、職員等の個人情報の取扱いに関する義務等組織的な管理や組織的な共用を前提としない事項に関しては、「個人情報」として整理する。

保有個人情報 組織共用文書としての要件を備えた個人情報をいう。

組織的に管理し、開示等の請求権の対象となるものを「保有個人情報」として定義し、対象情報の範囲を明確にすることにより、取扱いに適合した仕組みとする。

収集後、組織的に管理、共用している個人情報で行政文書に記録されているものを指し、適正管理、利用・提供、開示、訂正、利用中止請求の対象となる個人情報として整理する。

個人情報ファイル 検索可能な形で体系的に構成された個人情報の集合物をいう。

漏洩等により多くの区民へ影響が拡大する形態で保有する個人情報について、慎重な取扱いと管理実態の透明性を確保するため、他の保有個人情報と区別して登録し、公表する。

なお、死者の個人情報も、事実上開示等の請求権の主体となり得ないことを除いて、個人情報として保護すべき法益を生存する個人と同様に認めるべきであるので、区条例では、個人情報の定義から除外しないのが適当である。

2 実施機関の職員の責務の拡充について(現行条例第3条関係)

個人情報を取扱う実施機関の職員の責務について、現行条例は、「職務上知り得た個人情報に係る秘密を他に漏らしてはならない」と規定するが、プライバシー保護の観点からは、個人情報の範囲は「個人の秘密」よりも広く捉える必要がある。

また、現行条例は、漏洩行為だけを対象としているが、不当な目的に利用されることから保護されるべきである。

そこで、保護の対象を「個人の秘密」よりも拡大し、さらに「不当な目的」による利用の禁止も加えて責務の範囲を拡充することが相当である。

【説明】

現行条例は、実施機関の責務として、個人情報の保護のための必要な措置を講ずることを定め、また個人情報を取り扱う職員についても、職務上知り得た個人情報にかかる秘密を他に漏らしてはならない、と規定する。

現行条例の守秘義務の規定は、地方公務員法の守秘義務の規定に準じたものであるが、プライバシー保護の観点からは、職員の不正な取扱いから保護すべき個人情報の範囲は「個人の秘密」に限られない。

行政機関法は、個人情報を取り扱う行政機関の職員について、「職務上知り得た個人情報」を「みだりに他人に知らせ」又は「不当な目的に利用」することを禁じている（第7条）。

区条例の見直しにおいても、保護すべき個人情報の範囲を拡大し、対象を「個人情報の内容」とするとともに、行政機関法の規定との整合性を図り、「みだりに他人に知らせ」ることや、「不当な目的に利用」することなどを要件とするのが相当である。

「みだりに他人に知らせ」とは、自己の権限、事務に含まれない場合、または、含まれる場合であっても正当な理由なしに知らせることを意味する。

「不当な目的に利用」とは、自己の利益を図るために利用する場合、または、公共の利益もしくは他人の正当な利益に反して利用する場合を意味する。

【審議経過】

「みだりに他人に知らせ」とは、現行条例の「他に漏らす」よりも行為を限定した文言である。その点で現行条例よりも守秘義務の範囲を狭く捉えている、という意見があった。

「不当な目的」の不当性の判断があいまいである、という意見があった。

3 受託者等の責務について(現行条例第12条関係)

個人情報の保護の徹底を図るため、実施機関から個人情報を取り扱う業務の委託を受けた受託事業者及び受託業務の従事者に対しても、条例により、受託者が講じるべき保護措置及び従事者等の義務を明らかにすることが適当と考える。

現行条例の、実施機関の受託者に対する契約上の措置に加え、条例で、個人情報の紛失、改ざん、損傷の防止その他の個人情報の適切な管理について、必要な措置を講じることを義務付ける。

受託業務の従事者及び従事していた者に対して、実施機関の職員と同様に、受託業務に関して知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならないことを義務付ける。

受託者およびその従事者には、受託者若しくは指定管理者からさらに委託を受けた者及びその従事者も含むものとする。

【説明】

現行条例では、受託業務については、委託契約において必要な措置を講ずることとしており、施行規則で、守秘義務、目的外利用の禁止、再委託の禁止、立入り調査などについて契約条項に盛り込むことを規定する。

しかし、区の業務執行の形態の多様化により委託業務も増加していることから、個人情報の適正な管理を確保するために、受託事業者の適正管理についての措置義務とともに、受託業務の従事者に対しても実施機関の職員と同様の守秘義務を規定するのが相当である。

また、受託者が業務を第三者にさらに委託する場合についても、区の業務として個人情報を取り扱うのであるから、個人情報保護の徹底を図る必要があり、受託者から委託を受けた者及びその従事者に対しても同様の責務を課するのが相当である。指定管理者がその業務を委託する場合の受託者についても同様とする。

【審議経過】

受託者等の義務違反について、区の承認を受けずに行う再委託など、義務違反を広く規定し、個人情報の保護を徹底すべきだとの意見があった。

4 指定管理者について

1 指定管理者の保有する個人情報については、公の施設の設置者としての区の責任において、指定管理者制度によって個人情報の保護が損なわれることのないように、個人情報の取扱いについて次の各事項について必要な制度を整備すべきである。

守秘義務、個人情報の収集、管理、利用等の個人情報の取扱い及び自己情報の開示、訂正等の請求権の行使及び業務の透明性の確保等について、区と同様の取扱いとなるよう制度を整備すること。

個人情報の不正な取扱いについて、指定管理業務の従事者に対する罰則を設けること。また従事者が罰される場合は当該指定管理者に対しても罰則を課すものとする。

指定管理者のうち個人情報を取り扱う業務を行うものについては、個人情報の収集、保管、利用その他の個人情報の保護について、それぞれの指定管理者において必要な措置を講ずるように努めること。

2 指定管理者の保有する公の施設の管理に係る情報の公開についても、区の説明責任が後退することのないように、情報公開条例において必要な措置を講ずるのが適当である。

【説明】

指定管理者制度は、平成 15 年 6 月の地方自治法の改正により新しく設けられたもので、公の施設の管理権限を、指定処分という形の行政処分により民間事業者に委ねる制度である。委託契約を媒介としないため、現行条例では、適用する規定がない。しかし、区の業務を行うという点では、区の保有する個人情報と同様の保護が図られなければならない。そこで、指定管理者に対しても、個人情報の適正な収集、管理、利用等の個人情報の取扱、取扱者の責務及び業務の透明

性の確保等について、区の保有する個人情報と同等の保護が図られるよう、必要な制度を整備することが適当である。

また、個人情報と同様に、情報公開においても、区の業務の執行が指定管理者によることによって、説明責任が後退しないよう、情報公開条例において必要な措置を講ずるべきことを付記するものである。

5 個人情報ファイルの管理体制について

個人情報ファイル（検索可能な形で体系的に構成された個人情報の集合物）については、散在する個人情報と比べ権利侵害の影響が大きいことから、個人情報の取扱いの透明性を確保する観点から、また区民にとっても分かりやすい仕組みとするため、一定規模以上のものについては個人情報業務登録簿とは別に帳簿を作成、登録し、これを区民が閲覧できるようにすることが適当と考える。

登録事項は、個人情報ファイルの名称、利用目的、記録項目、記録対象の個人の範囲、その他とする。

個人情報ファイルの登録及び抹消については、業務登録と同様に運営審議会の報告事項とする。

【説明】

個人情報ファイルは、漏洩等の権利侵害のおそれや、権利侵害があったときの被害が大きいため、従来の個人情報の取扱いとは別に帳簿に登録し、特に慎重に管理すべきである。

また、個人情報ファイルについては、取扱い、管理の状況を区民が閲覧できるような制度を整備することが適当である。

6 存否応答拒否条項について

個人情報保護制度の適切な運用を図るため、存否応答拒否に関する規定を設けるべきである。

存否応答拒否条項を設ける。

存否応答拒否した場合は、誤用、濫用を防止する観点から、情報公開制度と同様に運営審議会上に報告するものとする。

【説明】

開示請求があった場合は、それに対して非開示とするだけでは請求に係る個人情報を区が保有しているかどうか請求者に知られることになる。しかし請求の内容によっては、当該情報を区が保有しているかどうかを知られるだけで、開示すべきでない情報を開示したと同じ結果となる場合がある。このような不都合を避け、適切な個人情報保護制度の運用を行うために、情報

の存否を含めて応答を拒否することができる場合を規定すべきである。

なお文京区情報公開条例には、すでに存否応答拒否条項が設けてある。

存否応答拒否とは

個人情報の開示請求に対して、当該請求に係る情報が存在するか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することになる場合に、当該情報の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる規定。

7 非開示事項の整理について（現行条例第 16 条関係）

開示請求の対象となった情報に開示請求者以外の個人に関する情報その他第三者の情報が含まれている場合に、解釈上の疑義が生じないように、開示、非開示の判断基準、第三者との権利利益の調整について、行政機関法及び情報公開条例との整合性に留意して規定を整備すべきである。

また、ドメスティック・バイオレンスに対する対応など、家族関係においても個人情報の取扱いに慎重を期すべき要請が強い。こうした状況を踏まえて、非開示事項についても規定を整備し、個人情報の的確な保護を図る必要がある。

【説明】

現行条例第 16 条第 3 項に次の事項を加えて、整理するのが適当である。

- 1 開示請求の対象となった保有個人情報に、開示請求者以外の個人に関する情報が含まれている場合で、当該個人の正当な権利利益を害するおそれがあると認められる場合は非開示とすることができる、とするのが適当である。
- 2 第三者の個人情報について非開示とすることができる場合であっても、例外的に開示しなければならない場合として次の場合を整理するのが適当である。
法令、慣行により開示することが予定されている情報
人の生命、健康、生活又は財産を保護するために開示する必要がある場合
当該個人が公務員である場合において、職務の遂行に係る情報である場合
- 3 開示請求の対象となった保有個人情報に、法人等の事業情報が含まれている場合であって、開示することにより当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を著しく害すると認められる場合は非開示とすることができる、とするのが適当である。
ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために開示する必要がある場合は、上記要件を満たす場合でも開示することとすべきである。
- 4 利益相反する法定代理人による開示請求など、開示することによって、かえって本人の利益を害すると認められる場合について、本人の利益保護を図るため、必要な規定の整備を行うのが適当である。

8 第三者への意見照会について

開示請求の対象となる個人情報に、第三者の情報が含まれている場合には、開示の決定に当たって、必要に応じて当該第三者の意見を聴くことができるとする規定を設けるべきである。

【説明】

自己情報の開示請求の対象情報に第三者に関する情報が含まれる場合の、当該第三者との権利利益の調整を図るため、意見書提出の機会を与える規定を設けることが適当である。意見書は、第三者の権利利益の判断資料となるものであるし、当該第三者にとっては、不意打ちによる不測の損害を避けることができるものである。

9 事業者に対する指導及び勧告等について(現行条例第7章関係)

個人情報の保護に関する法律の規定を受けての、事業者、住民への支援、苦情の処理のあっせん等の措置については、基本的には現行条例の規定で対応できるものと考えられる。

個人情報の保護に関する法律の趣旨に基づいて個人情報保護制度を円滑に運用するために、苦情受付窓口など必要な体制を整備すべきである

【説明】

個人情報の保護に関する法律（以下「個人情報保護法」という。）及び個人情報の保護に関する基本方針（平成16年4月2日閣議決定）に基づいて、個人情報の保護に関して必要な措置を講ずることが地方公共団体に義務付けられているが、これについては、現行条例において指導、是正勧告、公表の制度を規定しており、民間事業者等に対する意識啓発その他の措置についても現行条例に規定されているところである。

個人情報保護法の対象事業者は、原則として個人情報保護法に基づき規律される所であり、区の条例では、主として、個人情報保護法の適用除外とされる事業者に対して指導・是正・勧告を行うことになる。個人情報保護の観点から、これらの規定に基づいて行政指導を継続することが適当であり、個人情報保護法で定める地方公共団体の施策の趣旨にも合致する。

苦情の処理のあっせん等については、国、東京都の役割、苦情対応制度の整備状況との整合性を図り、関係課と協議しながら、適切な窓口体制を整備すべきである。

10 罰則について

個人情報の取扱いによる国民・区民の権利侵害の態様、程度等は、国と区とで相違するものではないこと、広域的な事業活動をしている個人情報取扱業務の受託事業者の責務についても、委託元が国と区とで異なるものではないことから、行政機関法との整合性を図り、同程度の罰則を整備することが適当である。

さらに、受託者については、区の条例に基づき個人情報の保護措置を講ずる責務を明らかにすることと合せて、個人情報保護の実効性を担保するため、受託法人等への両罰規定を設けることが適当である。

業務委託の場合において、受託者からさらに委託を受けて業務を行う場合は、再委託を受けた受託者及びその従事者を罰則の対象とすることが適当である。また、指定管理者から委託を受けて区の業務を行う場合の、受託者及びその従事者についても同様とする。

また、自己情報開示の虚偽請求について、一旦開示されると被害の回復が事実上困難であることから、虚偽請求を抑止するため、罰則を設けることが適当である。

【説明】

罰則については、行政機関法の罰則規定の内容を踏まえ、対象となる違法行為の内容や量刑の均衡を考慮して、次の規定を設けることが考えられる。

実施機関の職員若しくは職員であった者又は受託業務（受託者又は指定管理者からさらに委託を受けて行う業務を含む。以下同じ。）若しくは指定管理者が管理する文京区の公の施設の業務に従事している者又は従事していた者が、正当な理由がないのに、個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイル（電子計算機を用いて構成するもの。）を提供したとき

量刑は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金とする。

実施機関の職員若しくは職員であった者又は受託業務若しくは指定管理者が管理する文京区の公の施設の業務に従事している者又は従事していた者が、その業務に関して知り得た保有個人情報を自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で提供し、又は盗用したとき

量刑は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金とする。

実施機関の職員がその職権を濫用して、専らその職務の用以外の用に供する目的で個人の秘密に属する事項が記録された文書、図画、写真、フィルム又は電磁的記録を収集したとき

量刑は、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金とする。

受託業務若しくは指定管理者として指定を受けた業務を行う法人の代表者又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して又はの違反行為をしたときは、その行為者を罰するほか、その法人又は人に対して罰則を課す（区独自の規定）。

量刑は、各本条の罰金刑とする。

偽りその他不正の手段により、開示決定に基づく保有個人情報の開示を受けた者

量刑は、5万円以下の過料（行政機関法では、10万円以下。地方自治法第14条第3項の規定により過料の上限は、5万円と定められている。）とする。

【審議経過】

受託事業者及びその従事者について、区の業務として個人情報を取り扱う以上は、再委託・再々委託などの場合にまで罰則の対象とすべきことを明記すべきである、との意見があった。委託契約や指定管理者以外の、不正な手段により区の個人情報を取得した者への罰則規定を設けるべきである、との意見があった。

罰則を適用する者の範囲を拡大することに対しては、条例の実際の実効性を確保するという観点から、適当な範囲に限るべきであるとの意見があった。