

神戸市個人情報保護審議会 第3回 制度審議部会

議 事 録

- 1 日 時 平成15年10月16日(木) 午後5時~
- 2 場 所 神戸市役所1号館 28階 第4委員会室
- 3 出席者
 - ・神戸市個人情報保護審議会 制度審議部会委員(50音順・敬称略)
宇野 聡、大山 節子、西村 裕三、松浦 克彦、山下 淳
 - ・事務局
市民参画推進局次長 玉田 敏郎、市民参画推進局参事 杉本 和夫 他
- 4 議 題 罰則、利用停止請求権
- 5 会議資料 別紙のとおり
- 6 傍聴者 1名

1 罰則について

事務局から行政機関個人情報保護法第53条～55条の各構成要件等について、具体的事例を交えて説明を行った。また、国民健康保険システムを例に、神戸市における個人情報データベースの説明を行った。

<資料3-2、3-3で説明。>

- ・53条に対応するような規定を条例で入れるとして、電子化された個人情報ファイルについて罰則の対象にする必要があるのか。法律の方はこの個人情報ファイルで全部動かしているから、その単位で考えていくというのはわかるが、市の方は、事務の単位で見ているわけだから、この罰則のところだけ、電子化された個人情報ファイル単位で特に重い罰則をかけていく必要があるのかがよくわからない。

事務局 54条と異なり53条の対象はデータである。CD Rなどにデータを落とし込むと大量に個人情報が外部に漏れいすることがある以上は、やはり罰則を重くしているという国の答弁かなと思っている。

- ・罰則の対象をデータベースに限る必要はない。電子化されている個人情報という単位で見てもいいと思う。罰則のところだけに「個人情報ファイル」という概念をもってきて、うまく仕組みが動くのか気になっている。

電子化されている個人情報が問題だというのであれば、データベース化されているかいないかの区別が本当に意味を持つのかという気もする。

事務局 53条で、個人情報ファイルとそうでないファイルに2分して、個人情報ファイルに該当しなければ53条に該当しないというわけではない。個人情報ファイルにこだわらず個人情報が大量に漏れることを防ぎたいと考えている。あえて個人情報ファイルという文言にこだわる必要はないと実務的に思っている。

- ・電子化された情報についての罰則を考えるに当たって、例えばこの市条例の11条とか12条の規定を踏まえた上で考える必要があり、市の条例全体として電算処理された個人情報というのはどういうふうに取り扱っているのかを踏まえて、罰則も作っていく必要があると思う。
- ・法律と条例では、個人情報を保有する場合の登録の単位が異なる。国の場合は個人情報ファイルを定義し、その上でその単位で保有する仕組みになっているが、市条例の場合は個人情報ファイルという概念、定義はない。罰則だから、構成要件該当性はかなり厳密に考えないといけないので、構成要件として用いられている言葉として、個人情報ファイルという概念をはっきりさせた上で罰則を規定する必要がある。

罰則を作るのであれば、条例上もやはり個人情報ファイルの定義規定を設けるか、あるいはこの条例独自のやり方で、個人情報ファイルという概念にかわる形で、検討する必要があるのではないかという指摘だと私は理解した。

- ・これはむしろ、電算処理した個人情報と理解すればよりわかりやすいのではないか。
- ・法54条の保有個人情報についてだが、法律の場合には保有個人情報という単位で動かしているから、この業務に関して知り得た保有個人情報を提供、盗用したときという言い方になる。神戸市の条例の趣旨から言うと、こういう保有個人情報に限る必要はないのではないかと思う。まさに市の職員等が業務に関して知り得た個人情報ということではないかと思う。

- ・開示その他の請求の対象になるのは、公文書に記載された個人情報というのは市条例 15 条にあるが、収集の制限、利用提供の制限という規制は個人情報という言い方だけで、公文書に記録されているかどうかということとは関係なしに、広く個人に関する情報を対象として規制をかけていたのではなかったか。例えば、市民から相談を受けて、その聞いた相談内容を第三者に漏らしたというときにはどうなるのか。これは保有個人情報ではないから、行政機関法の対象に入らない。
- ・そのことと言えば守秘義務のところになるのではないか。
- ・だからむしろ地方公務員法の守秘義務の方でいくのかという気もする。

事務局 国会の審議でも、行政機関法は 3 つのこの行為は絶対許さないんだと、特に当罰性という表現を使っており、罰則と行為にバランスが要するというので、それ以外の行為については地方公務員法あるいは国家公務員法の世界になるというような内容であった。

- ・ 54 条に相当する規定を入れるのであれば保有個人情報という枠をはめるよりは、もっと広く個人情報一般に広げておいた方がいいのではないかという気もする。
- ・今の意見は、神戸市の個人情報保護条例で使ってきた概念をそのまま使う方が整合性がとれているということからか、あるいは、すべからく情報漏えいに対しては厳しくあるべきだという価値判断からか、そのどちらから言っているのか。
- ・両方ある。保有個人情報、つまり組織共用されているものとか、紙ベースのものとかという縛りを入れる必要があるのか。むしろ市が取り扱っている、職員が職務上知り得た個人情報、あるいは職務上取得した個人情報を対象にするべきではないか。

事務局 組織的に保有していない、いわゆる保有個人情報でないような個人情報も罰則の対象になってくると、そこまで当罰性の観点で広げるのが妥当かどうかという問題もある。

- ・立法技術的には罰則のところ個人情報でなく保有個人情報として、範囲を絞ることは可能だけれども、それをするのはおかしいかもしれないというご意見だと理解した。
- ・基本的に罰則の対象範囲を狭めてはいけないと思う。だから広げるということであれば保有個人情報でなく個人情報を対象とするのかなと思うし、そういう形に持っていくべきなのだろう。
- ・ただ、データベース化されたものと紙ベースのもので違いを設けているので、紙ベースのもの、それから頭の中にとどまっているベースのもので違いがあってもいいわけで、その違いをゼロにするか、第三の類型を設けるかではないのか。
- ・やはり国の法律の方は何か悪質なものに限定している気がする。この 54 条だから秘密でなく個人情報であればいいと広げていて、だからそれは 53 条よりも広いんだけど、不正な利益を図る目的云々というところでまた絞っている。かなり悪質なものに絞っているという感じがする。構成要件が微妙に違うので、本当に理解するのは非常に難しいと思う。
- ・先ほどの話をごく簡単に言うと、行政機関法で使われている概念のうち個人情報ファイルという概念、また保有個人情報という概念、これらをそのまま使うのかそうでないのかということだろう。
- ・国が採用している概念をそのまま使って条例でも罰則を設けるか、あるいは条例上独自

に考えるかということだろう。

事務局 その場合、保有個人情報という概念を設けるとすることについての実益はどんなところにあるのか。

- ・保有個人情報という概念を使えば構成要件上の概念としてはかなり明確なものではあると思う。保有個人情報というのは、やはり組織共用文書というような形で保存管理されているものが対象になっている。個人情報という概念をもってくると、文書化されてないものまで含まれてくるので、それがここで言う構成要件に該当するかどうかはあいまいになるだろう。
- ・条例では収集、利用、提供というときには、個人情報全部をひっくるめて規制をかけてきているのではないかと思う。だからそれを一方で規制をかけておいて、それが処罰のところだけあいまいだという話にはならないだろう。しかもここで問題になるのは刑事的な構成要件の話だから、組織共用文書かどうかなどというところで議論するよりは、市が保有している、あるいは市の職員が職務上取得した個人情報であるか否かで構成要件該当性を判断する方が簡単だろう。
- ・保有個人情報という言葉は市条例では使っているのか。
- ・使っていない。それに当たるのは、市条例第15条の公文書又は磁気テープに記録されている個人情報という言い方だろう。

市民からすれば、要するに電算処理されているかいないかではなく、大切な個人の情報にどういうふうに網をかぶせるかということだから、わかりやすくした方がいいと思う。コンピューターに入っていようがまいが個人情報の持っている意味は同じだ。

- ・処罰の程度に違いがあることには合理性がないわけではない。民事的、事後的な現状回復という点では同じということになるが、行為の悪質性、態様の悪質性に応じて処罰の程度も変わり得るので、そのあたりが悩ましい。
- ・53条は住基法の罰則と同じにしてあるという意味では、こういう電子化されたデータベースを漏らすのは、通常の個人情報を漏らすより倍くらい重いとする国の立法者の判断があることはわかるが、これが妥当かと言われたら、よくわからない。

55条の方は保有個人情報に限定してない。職権を濫用して、専ら職務の用以外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、電磁的記録を収集したときで、保有個人情報に限定していない。

- ・これは秘密ということで限定しているのだろう。

事務局 外部の民間事業者から電磁的記録とか、文書を収集することが入っているのであれば、民間事業者が保有する文書を保有個人情報とは言わないので、単に文書とか、図画とか、電磁的記録という文言にしているのではないかという感じがする。

- ・要するに行政文書に記録されていない、組織共用されていない、保有個人情報に当たらないような役所の中にある個人情報であって、個人の秘密に属するものも当たる。
- ・個人の秘密に属するということで、かなり絞りがかかっていると思う。だから個人情報一般では55条に当てはまらないだろう。組織共用文書かどうかという絞りよりも、秘密ということで絞られていると思う。
- ・保有個人情報の中に、個人情報ファイルと個人情報ファイル以外に散在している情報があり、個人情報ファイルの中にマニュアル処理と電子処理されたものがある。そういう

分け方と個人の秘密に属するか属さないかという別の分け方が入ってくるから、わかりにくくなっている。

- ・ 国家公務員法109条が知り得た秘密を漏らすという言い方だから、その特別法という形になる。そういう意味で秘密に属するか属さないかという形で分けるというのは、国家公務員法の守秘義務違反の関係から言うと非常に常識的な分け方になる。その意味では、こういう54条のような規定の方がいわばイレギュラーに近い。
- ・ 基本的にはあまりややこしくしない方が地方公共団体の場合はいい。
- ・ 罰則だから構成要件は明確な方がいいことは間違いない。

法律が採用している電子個人情報ファイル、あるいは保有個人情報という概念をそのまま使って条例で罰則を規定する場合、いろいろな問題があるのではないかと御指摘があった。そのあたり市独自の個人情報保護制度に合ったような形での条文化ということが検討すべき課題ではないかということだろう。

- ・ 構成要件の厳密性は要ると思うが、作ってどれだけ効果があるかと言われたら、間接的でいうほどの効果はないと思う。どうせ作るのなら市の個人情報保護の仕組みに合わせて作っておいた方がいいと思う。国の法律というのは一つのモデルにはなるが、必ずしも市の条例とは合わないような概念を使っているのだから、その部分については市の条例に合わせた形を変えたって構わないと思う。
- ・ 構成要件にかかわるいろいろな概念を、条例との整合性を考えて条文化する。そういう条件付きで法律に準じた罰則を現行の条例に設けるという結論については、皆さん御賛成いただけるということか。

事務局 条例化の際には、今の御指摘を踏まえた形で全体との調和を考えながら、どういった文言表現をするかということも折り込んでいきたいと考えている。

- ・ 罰則を入れることについて一応いいと思う。市の方は法律に準じて整備したいようであり、最終的に条例を作るのは市の方だから、自由に考えればいいと思う。しかし、国の法律の方は使っているが、市の条例の方は必ずしも使ってない道具立てを無理やりそんなところで使うというのは、いいのかと言われると私個人としては違和感がある。個人情報保護のためにしてはいけないことに対して罰則をかけるという形がとれるのではないかとこのことにこだわっているだけだ。個人的な意見ということでとどめていただいて結構だ。

事務局 いずれにせよ文言というのは非常に重要なファクターなので、文言を再度精査して、全体とのバランスでどういう文言がいいのか、保有個人情報とか個人情報の関係を吟味していただきたいと思う。

- ・ 法律上の罰則の規定をそのまま採用するのではなくて、条例との整合性を、十分に考慮した上で法に準じた罰則を設けるべきではないかという結論でよいと思うが。罰則に関する議論はこのくらいで終わらせていただいてもいいか。
- ・ 全委員 異議なし。
- ・ 明確性も重要ではないかという指摘もあったので、そのあたりも酌みとって作っていただきたい。

2 利用停止請求権について

事務局から、現行市条例の削除請求権、是正の申出と行政機関個人情報保護法における利用停止請求権の説明を行った。

<資料3 - 4、3 - 5、3 - 6、3 - 7で説明。>

- ・市条例の削除請求権ならびにその是正の申出という制度は、国の法律が新たに設けた利用停止請求権の制度と比べて、特に個人情報の観点から見て不十分だということは必ずしも言えない。
- ・現行条例の整備に関係したので補足したい。削除請求権は、その当時、市条例の唯一の目玉だったと思う。22条2項を目立たないようなところへ入れたので、目立たなくなった。

現行の市の削除請求の方が、法律よりは市民の個人情報保護という観点から考えると望ましい部分がある。収集とか取得の場合の問題で、取得に違反した場合なので、利用停止という中途半端なことで済むようなものではないという前提だ。利用停止というのは持っていてもいいが、使ってはいけないということで、目的外利用とか、目的外提供のところだったらともかく、取得するところでアンフェアなことをして、しかし持っていてもいいが、使ってはだめだなんていうことはあるはずがないという前提で作ってある。したがって削除請求に限定してある。

法制度では、開示請求はしなければいけないが、市の削除請求権は開示されたかどうかを前提としてない。

それと、国の法律の場合は38条のただし書きで、請求があっても利用目的に係る事務の性質上、当該事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるときは、停止や削除をしなくてもよいという例外規定が入っているが、市の条例の方にそれはない。だから収集のところではアンフェアなことをした場合には、とにかく一度それは削除して、もう一回適正に取得し直してもらおうという意味で、市民から見ると行政側の個人情報の取り扱いの適正さを縛るような仕組みをつくった。2つ目に、収集、取得の場合だからこれができるのであって、利用とか提供ではあまりきついやり方だけでは現実的でないということで、利用とか提供のアンフェアなところについて請求権制度でやるのは厳しい。行政の便宜も考えると厳しいこともあり、この是正の申出という仕組みと二本立てにした。

国の法律の方は現実的でない部分があり、一方で行政の現実の必要性も考えなければいけないので2つのやり方で対応した。つまり1つは削除だけでなく、利用の中止というやり方でも対応して構わないということと、2つ目は違法な利用だが、場合によってはそのまま使っていてもいいというただし書きを入れるとかというところで、バランス、比較衡量の要素を入れた。

現行の市の条例の方は是正の申出だから処理内容というのはかなり弾力的な形で対応している、そういう意味で二本立てで作った。国のように現行の市の条例の削除請求権というのもなくしてしまって、法律と同じような利用停止請求権一本でいくのか、それとも現行のこの削除請求のところは残しつつ、是正の申出の方を請求権制度に変えるというのがいいのか、というあたりが大きな問題だと思う。国の法律の方がよくできてい

るところもあるが、一方で現行の市の削除請求権の方がよくできているところもある。

そういう意味で必ずしも是正の申出のところだけで議論するのではなくて、市の方は二本柱になっているのだから、二本柱を現行の法律と比較する作業をしないと、間違っただ対応になることを私は非常に危惧をしていることを申し上げておきたい。

- ・ 確かに必要な措置ということで、具体的なことは条例には書いていないが、かえって実施機関の裁量は広く、柔軟に対応できる面も確かにあると思うし、必ずしも法律と同じ制度を採用しなければいけないということはないとも思うので、このあたりぜひまた次回に、十分時間をかけて両方の制度のメリット、デメリットを比較検討したい。