

修 士 学 位 論 文

自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題

平成 16 年度

実践情報学コース

36207

木村長人

指導教員 山口いつ子 助教授

凡例

本論文の階層構造は、<章 - 節 - 項 - 小見出し>の4層構造とする。
以下、凡例として説明を付しておく。

2章

第2章 自治体の情報化と地方分権の拡大

2章1節

2-1. 自治体の情報化と電子自治体

この節では、「情報化」の意味と自治体の情報化について最初に確認し、わが国における情報化の沿革を概観する。そして、電子自治体の概念および電子自治体の現状とともにそれが抱える課題について検証する。

2章1節1項

2-1-1. 自治体の情報化

小見出し

情報化とは何か

今や、「情報化」という言葉は日常生活の中でもきわめて頻繁に使用されるようになった。「情報化社会」「情報化時代」「ビジネスの情報化」など、「情報化」を使用した表現の例は豊富にあげることができる。

しかし、情報化とはいったい何だろうか。『情報学事典』によると、情報化とは「広義には、情報技術の開発と利用が社会的に進むことと、一般に私たちの振るまいが情報に依存する度合いが強まることとをさしている。狭義には、情報技術の社会的開発・利用の進展」のことをいう、とある。

第1章 序章	9
1. 問題意識とその背景・・・自治体の情報化とプライバシー問題の広がり.....	9
2. 研究の目的.....	13
3. 研究の対象・・・プライバシー保護に関する自治体の条例や政策を中心として.....	14
4. 論文の構成と研究の方法.....	16
第2章 自治体の情報化と地方分権の拡大	20
2-1. 自治体の情報化と電子自治体	20
2-1-1. 自治体の情報化.....	20
情報化とは何か.....	20
行政の情報化と地域の情報化.....	22
国の取り組みと e-Japan 戦略.....	23
自治体の情報化の沿革.....	26
2-1-2. 電子自治体とその課題.....	27
電子自治体とは何か.....	27
日本における電子自治体の現状と課題.....	29
電子自治体とマネジメント改革.....	33
電子自治体と e デモクラシー.....	36
2-3. 情報化と地方分権の相互作用	40
情報化と電子自治体構築を求める社会状況の変化.....	40
自治体の情報化と地方分権の拡大.....	43
2-3. まとめ	46
第3章 地方自治と自治立法の可能性	48
3-1. 地方自治と地方分権	48
3-1-1. 地方自治の理念.....	48
地方自治とは何か.....	48
地方自治の根源的ファクター.....	50
地方自治の由来をめぐる概念対立.....	54
地方自治の類型.....	57
日本国憲法と地方自治.....	58
地方自治の本旨.....	59
住民自治と団体自治.....	60
地方自治の原則の世界標準化.....	61

3-1-2. 「自治体」「地方公共団体」「地方政府」	65
「自治体」とは何か	65
3-1-3. 戦後日本の地方自治と地方分権	72
三割自治	72
地方分権の概念と要因	73
これまでの日本の地方自治をめぐる特徴	75
3-1-4. 地方分権の拡大	78
はじめに	78
戦後日本の地方分権の展開	79
改正地方自治法と機関委任事務・通達の廃止	82
3-1-5. 権能の配分と「区市町村優先の原則」	85
3-2. 分権時代の自治立法	89
3-2-1. 自治体法解釈権と自治立法権	89
法令と例規	89
自治体法解釈権	91
自治立法権とその根拠	93
3-2-2. 条例制定権の拡大	96
条例制定権をめぐる問題	96
改正地方自治法と条例制定権の拡大	102
3-2-3. 自治体法務の展開	106
自治体法務とは何か	106
革新自治体の登場と自治体法務の変遷	108
法令解釈から自主立法へ	112
委任条例と自主条例	113
自治体法務の今後	116
3-2-4. 進化する政策法務	118
政策法務とは何か	118
政策法務による自治立法	122
3-3. まとめ	124
第4章 プライバシーの権利と個人情報保護	131
4-1. プライバシーの権利	131
4-1-1. アメリカにおけるプライバシーの権利	131
プライバシーの権利の歴史的展開	131

プロッサーの4分類	133
合衆国憲法におけるプライバシーの権利	134
4-1-2. 日本におけるプライバシーの権利	136
はじめに	136
幸福追求権の意味	137
包括的な権利の保障としての幸福追求権の法的性格	139
補充的保障説と保障競合説	143
新しい人権	144
プライバシーの権利	146
4-2. 個人情報保護とプライバシー	151
4-2-1. 国際社会におけるプライバシー保護をめぐる動き	151
OECD8原則（OECDガイドライン）	153
欧州評議会条約とEU指令（EU個人情報保護指令）	155
OECD情報システムセキュリティガイドライン	158
4-2-2. 個人情報保護関連5法	160
個人情報保護法制の種類	161
個人情報保護関連5法成立の背景と経過	161
個人情報保護法の特徴	163
用語の定義	164
具体的権利性の有無	165
その他の課題	166
旧行政機関個人情報保護法成立までの経過	168
旧行政機関個人情報保護法	169
新行政機関個人情報保護法	171
4-3. まとめ	174
第5章 自治体の情報化とプライバシーの問題	180
5-1. 自治体とプライバシーの問題	180
5-1-1. 自治体の保有する個人情報	180
行政の保有する個人情報	180
自治体の保有する個人情報	182
5-1-2. 自治体の情報化とプライバシーの問題	185
情報化におけるプライバシーへの国民意識	185
自治体における個人情報の漏洩事件	187

宇治市における個人情報漏洩事件	189
制度的インフラとしてのプライバシー保護の対策	192
5-2. プライバシーの保護に関する例規・政策	194
自治体条例の先進性	195
自治体の情報化とプライバシー保護の関係のまとめ	197
「なぜ自治体がプライバシー保護の対策をとるのか」についてのまとめ	198
自治体におけるプライバシーの保護のための対策の選定	200
5-2-1. 個人情報保護条例	202
沿革と歴史的経過	203
個人情報保護条例の現況	208
規定内容の論点	211
まとめ	218
5-2-2. 住基ネット条例（住基プライバシー条例）	219
はじめに	219
住基ネットシステムの概要と問題点	219
特別条例の制定の動き	222
条例内容の特徴	223
5-2-3. 情報セキュリティ政策	225
はじめに	225
日本における情報セキュリティ政策	226
情報セキュリティに関する規範・制度	228
情報セキュリティをめぐる脅威	229
情報セキュリティの意味	230
情報セキュリティ技術	231
自治体のとるべき情報セキュリティ対策	232
情報セキュリティポリシー	234
経済産業省「情報セキュリティ総合戦略」	237
運用・評価としての情報セキュリティ	237
情報セキュリティ監査制度	238
ISMS 適合性評価制度	239
情報セキュリティ無用論	241
5-3. まとめ	242
第6章 自治体の情報化におけるプライバシーの問題に関する事例調査	247

6-1. 事例調査の考え方	247
6-1-1. 調査する自治体の選定基準と調査のガイドライン	247
6-1-2. 調査する4つの自治体	249
宇治市	249
江戸川区	250
横浜市	252
市川市	254
6-2. 事例調査	257
6-2-1. 宇治市個人情報保護条例	257
取材データ	257
条例改正までの経過と特徴	258
規定内容の論点	261
6-2-2. 江戸川区個人情報保護条例	267
取材データと条例の現況	267
規定内容の論点	267
6-2-3. 横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例	272
取材データ	272
条例成立の背景と経過	272
条例の規定内容と特徴	274
6-2-4. 市川市における情報セキュリティ政策	277
取材データ	277
情報セキュリティ政策の背景	277
ISMS 適合性評価制度の認証取得	281
情報セキュリティの条例化	282
6-2-5. 宇治市における情報セキュリティ政策	284
取材データ	284
情報セキュリティの基本的考え方	284
情報セキュリティ実装のための要件	287
情報セキュリティシステムの実際	290
6-3. まとめ	294
各事例調査のまとめ	294
事例調査を終えて	296
第7章 終章	299

7-1. 全体のまとめ.....	299
7-2. 結びにかえて.....	313
参考文献・参考資料.....	315
資料編.....	329
宇治市個人情報保護条例	329
江戸川区個人情報保護条例	344
横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例	350
市川市情報資産に係る情報セキュリティに関する規程.....	353
宇治市電子計算機処理の管理及び運営に関する規則.....	355

第1章 序章

1. 問題意識とその背景・・・自治体の情報化とプライバシー問題の広がり

なぜ今、「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」なのだろうか。筆者が本研究のテーマに取り組むに至った問題意識と、テーマにかかわる問題の背景について、まず述べておきたい。

私たちにとって自治体、特に区市町村という基礎自治体は最も身近な行政機関であろう。そこは、暮らしや教育の相談に訪れたり、各種証明書の交付を受けたり、各種届出を申請したり、時には都市計画やまちづくりに関する行政委員会などの公募委員として基本計画策定に参加したり、あるいは、電子会議室での討議に参加したりするなど、住民にとっては触れる機会の多い最も身近な行政庁である。しかし、そんな私たちの生活にいちばん身近なはずの自治体から、住民の個人情報が漏れているとしたら、どうだろうか。また、自治体ではそういった個人情報保護のための対策が十分にとられていなかったとしたら、どうだろうか。当然、そのまま許される話ではない。個人情報の漏洩は、憲法に保障された幸福追求権あるいは人格権の中に位置づけられるプライバシーの権利の侵害となるものである。自治体という責任ある公的機関において、そのような人権侵害の危険性が放置されることがあってはなるまい。

今さかんに「情報化の時代」「IT革命」「電子自治体の構築」と言われている。現在、自治体では情報化が日々推進され、電子自治体の構築が指向されている。情報化の進展は、自治体の事務処理を迅速化し、住民への行政サービスを効率的なものにしてくれる。しかし、そういった迅速性、効率性、あるいは利便性のアップというプラス効果の反面、情報化の進展は、個人情報の漏洩によるプライバシー侵害の可能性を生み出すという負の側面をももたらす要因になっているのである。自治体が情報化の推進、電子自治体の構築において、情報通信機器というハードな情報インフラの整備とそれによる行政サービスの効率化だけを追求するとしたら、それは私たちの進めるべき「情報化」であり、求めるべき「電子自治体」と言えるのだろうか。住民のプライバシーにかかわる問題に対して適切な対策がとられずにIT機器による利便性だけが追い求められているとしたら、それは私たちの目指すべき「電子自治体」と言えるのだろうか。おそらく答えは否であろう。

自治体の情報化の推進や電子自治体の構築の中において、個人情報保護のための対策づくりはまさに制度面のインフラ整備と呼ぶべき重要なものである。そういった制度的インフラ整備としての住民のプライバシー保護の対策がしっかりととられてこそ、初めて情報化は生きてくるのであり、住民本意の電子自治体かつ地域にふさわしい行政運営の姿へと近づくことができると言えるのではないだろうか。本研究の立脚点には、まず、こうした

筆者の問題意識があることを記しておきたい。

さて、詳細な内容は2章以下の議論に譲るものの、ここでは本稿のテーマにかかわる問題の背景について、つまり「情報化と電子自治体」、「地方自治と地方分権」、そして「プライバシーをめぐる問題」という3者がどのように関係してくるのかについても簡単にまとめておきたい。

1960年代の大型ホストコンピュータの導入に始まり、わが国における情報化は、1980年代のOA化の時代を経、1990年代になってパーソナルコンピュータが普及するようになると、そのわずか数年後には「IT革命」と言われる表現まで生み出し、ドッグイヤーのスピードを得てますます急速に進展するようになった。この流れは地方自治体においても、例外ではない。

2000年、国において高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(IT基本法)が成立し、翌年e-Japan戦略が決定されると、「電子政府・電子自治体」構想が提案され、今や全国3千の自治体において、電子自治体の構築が共通標語のように唱えられている。自治体においても、情報化はもはや後戻りすることのない流れとなっている。

こうした自治体の情報化、電子自治体構想の動きが加速されている要因には、もちろん情報通信技術そのものの発達ということが第一義的にあるのだが、そういった技術論的な要因とは別に、地方財政の逼迫、ボーダーレスな環境問題の発生、住民ニーズの多様化、行政事務の効率化、社会のネットワーク化などといった、自治体をめぐる社会状況の変化を指摘することができよう。つまり、こうした自治体や社会における大きな変化が、自治体に、効率のよいネットワーク型の新たな行政運営を要求しており、情報化は自治体にとって、そうした課題に対応していくための有効な武器として機能するのである。

こうした自治体をめぐる社会状況の変化は、同時に、自治体を地方自治・地方分権の拡大の動きへと向かわせる要因としても働いた。新たな自主財源の確保、地域ごとに事情の異なる環境問題への対応、マネジメント改革を必要とする行政運営の見直し、こうした独自施策の実施を可能とする条例制定権の拡大、政策法務の推進などを自治体は必要とするようになった。それまでの国の画一的な制度による行政は様々な社会の変化に対応できなくなり、地方は分権を必要とするようになったのである。そして、1999年に改正地方自治法を含む地方分権一括法が成立し、自治体は機関委任事務の呪縛から解放され、条例制定権の拡大を始めとした、従前に比べれば、自治体独自の行政施策を打ち出しやすい環境を手に入れたのである。

先の情報化の進展は、この地方分権の動きにとっても非常に有効にはたらいた。国に頼らずに地域独自の政策を立案したり、情報収集する際に、情報化はその力を発揮した。また、視点を変えれば、情報化という動きにとっても、地方分権の拡大はその力を発揮する大きな活躍の場を提供してくれた、ということも指摘することができる。地方自治の本旨が十分に反映されていないそれまでの中央集権体制下では、単に上意下達のための「箱と線」になりかねなかったコンピュータとインターネットが、地方分権一括法の施行という

分権改革の実施によって、自治体独自の条例づくりや政策立案がより現実味を帯びるようになった環境の中で、大いに利活用される場面が増えたのである。こうして、自治体は現在、地方分権の拡大と情報化の進展が相互に作用し合う中で、電子自治体構築を積極的に推進しているのである。

しかし、こうした自治体の情報化、電子自治体構築への流れは、いっぽうで個人情報の漏洩によるプライバシーの侵害という負の問題を拡大させていった。

情報化に関する各種世論調査の結果によると、7割から8割に及ぶ人々が、情報化による利便性のいっぽうでプライバシーの侵害や個人情報の漏洩に不安を抱いているという。また、実際、過去3年(2001年4月から2004年5月まで)の間に、最も個人情報の漏洩事件を引き起こしてしている機関・組織は、国の行政機関でもなければ、民間企業でもない、地方自治体なのである。(詳細は5章を参照)

情報化の進展によって、行政や企業が抱える個人情報はアナログデータからデジタルデータへと変わり、個人情報の大量処理や完全複製が容易になり、またネットワークを利用することで大量の個人情報を瞬時に流通させることが可能となった。それは、情報が適切な管理下でない場合、いつどこでどのように独り歩きを始めるかまったく分からない危険な状態が、この情報化という流れによって生み出されてしまったということを意味している。

特に、最も個人情報の流出事件を多発させてしまっている機関である自治体において、問題は深刻である。1999年、市の全住民21万人の住民票データを流出させてしまった宇治市の例を始め、江戸川区(1994年、9万人分の住民健康診断データが漏洩)、志木市(1995年、全市民6万4000人分の閲覧用住民基本台帳のコピーが流出)、福島県岩代町(2002年、全町民9500人分の住基ネットシステムのバックアップデータが車上盗難により流出)など、万単位の件数で個人情報が流出する事件が頻発しているのである。地域に暮らす住民は、こうした流出事件の頻発に、自分のプライバシーはきちんと守られているのか、不安を募らせている。

もともとアメリカの影響を強く受け発展してきたプライバシーの権利は、戦後日本においては「宴のあと」事件において「ひとりていさせてもらう権利」として始まり、その後、自己決定権、あるいは情報化の進展に伴って自己情報コントロール権つまり情報プライバシー権としての理解を柱に、司法の現場や憲法学の中で議論されるようになった。昨今のデジタル技術の著しい発展やインターネットやブロードバンドの発達によるネットワーク化の進展は、こうした情報プライバシー権の問題をますますクローズアップさせる状況をつくり出している。今や判例法理として頻繁に引用されるようになったプライバシーの権利は、改憲論議の中でその権利を明記するとうたう政党まで出現するという状況の渦中にさえおかれている。プライバシーの権利を法に明文化するかどうかは別としても、「電子政府・電子自治体」構築を目指している現在の状況下においては、国、自治体、民間といった対象を問わず、プライバシーを守るために何らかの個人情報保護法制の整備が必要なこ

とは間違いない。

情報技術の著しい発展と社会の情報化という流れを受けて、国際社会、特に欧米諸国を中心に、早くから個人情報・個人データを保護する原則が提案されてきたのは、自然な動きと言える。個人情報保護分野における OECD8 原則（1980 年）や EU 指令（1995 年）、あるいは情報セキュリティ分野における OECD 情報システムセキュリティガイドライン（1992 年）などの採択は、世界の国々のみならず多くの自治体にも影響を及ぼしてきた。日本においては、こうした国際社会におけるプライバシー保護の動きを受けて、政府よりも、むしろ自治体において早くから個人情報をめぐるプライバシー保護のための対策がとられるようになっていった。例えば、電算処理データのみを対象とする初めての国の法律（旧行政機関個人情報保護法）が制定されたのが 1988 年であるのに対し、自治体としてはその 13 年も前の 1975 年にすでに国立市において電算データプライバシー条例が制定されているし、また、電算処理データ・マニュアル処理データともに保護の対象とする総合的な個人情報保護法制（新行政機関個人情報保護法）が成立したのは記憶に新しい 2003 年のことであるのに対して、自治体では福岡県春日市においてすでに 1984 年に総合的なプライバシー保護条例としての個人情報保護条例が成立している。

日本においては、こうした国立市や春日市の例に見るごとく、プライバシー保護のための法制度の整備は、国よりも自治体のほうが先行していたのである。住民記録情報をはじめ、印鑑登録・証明情報、税務情報、福祉情報、教育情報など住民個人に直結する個人情報を最も大量に保有し、それらを責任をもって管理しなければならない自治体側にしてみれば、住民の個人情報を保護することは必要不可欠なことであった。住民の個人情報やプライバシーを守らなければいけないという重い責任を背負った団体として、自治体は、個人情報保護のための制度づくりに二の足を踏んでいる国に対する苛立ちが少なからずあったのである。

先述のとおり、2003 年、国において個人情報保護関連 5 法が成立し、今や、中央が厳しい罰則を備えた行政機関個人情報保護法を定めている。また、1999 年の地方分権一括法の成立により、機関委任事務や通達は廃止され、上乘せ・横出し条例を含めた自治体独自の条例を制定しやすい環境ができつつある。プライバシーの保護に関して、国の法律を「最低基準法律」と解釈し、自治体が政策法務の力を活かし、さらに、例えば、請求権の規定を充実化させるなど、独自の規定を試みることは地方自治の本旨にもかなったことと言えるだろう。

このように、自治体の情報化の著しい進展、地方分権の拡大、そして情報プライバシー権をめぐる問題の広がりというかたちで、「情報化と電子自治体」「地方自治と地方分権」「プライバシーをめぐる問題」の 3 者は関係しており、「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」の背景となっているのである。

情報化の進展と地方分権の拡大という新たな時代状況の中に置かれている自治体行政の取り組みについてとらえ直し、住民のプライバシー保護の問題に対する自治体の対応のし

方について問い直すことは、意味のある作業ではないだろうか。そして、かかる問題への考察を通して、目指すべき住民本位の電子自治体や地域にふさわしい行政運営の姿へと一歩近づくことができると考えている。

2. 研究の目的

本研究の目的について整理しておきたい。

本研究の眼目は、自治体における情報化が進展し、電子自治体の構築が進む中、プライバシーの保護にかかわる問題に対して、自治体が条例づくりなどを軸にどのような独自の対応を試みているのか、またどのような対策を講じるべきであるのかについて明らかにすることである。この研究目的の立脚点には、今後も全国の自治体において構築が続いていくであろう電子自治体のあり方や今後の自治体運営の姿を考えていく上での一つの糸口を見つけないという問題意識が存在していたことは、先に述べたとおりである。

現在、全国の区市町村で構築中の電子自治体というものが背負っている課題は決して少なくない。そこには、プライバシー保護対策の他にも、2章でも検討するとおり、情報インフラの整備、情報提供やアクセシビリティの向上、ワンストップサービス化、CIOなどのIT人材育成、マネジメント改革や業務の見直し、あるいはeデモクラシーの推進など、多くの課題が指摘されている。しかし、本研究においては、それらの中でも特に、私たち個人の人権という根本問題に関係してくるプライバシー保護の問題に焦点を当ててみたいと考えている。もちろん、プライバシー保護の問題を取り上げたからといって、他の課題が重要ではないということではない。各課題がそれぞれにおいて重要問題たり得ることは言を俟たない。しかし、そんな中でも、憲法に保障された人権に直接かかわり得るプライバシー保護の問題と対策について考察することには、大きな意味があると思われるのである。特に、自治体の運営に携わる筆者にとって、情報化の推進という面ばかりが強調され、また行政サービスの効率化や利便性の追求が前面に押し出されている昨今の電子自治体構築の趨勢には、少なからず疑問と不安を感じないわけにはいかない。自治体によっては、個人情報の漏洩事件は対岸の火事か、あるいは何事もなかったかのように、危機管理意識に乏しい、形式ばかりの不十分な個人情報保護条例や情報セキュリティ政策が置物のように飾られているだけといった状況が、散見される。

電子自治体の構築において現在は、情報インフラの整備、電子申請等の行政サービスの向上、職員のIT研修などといった基本的プラットフォーム作成の初期段階（フェーズ1）の只中にあると思われる。しかし、本来の住民のための電子自治体構築を目指すというのであれば、各自治体において、プライバシー保護の対策が置き去りにされていてよいはずはない。文字通り住民本位の電子自治体に近づけるといっているのであれば、これまでの初期段

階の電子自治体構築からさらに一步踏み込んで、地域特性や住民ニーズに応じたアプリケーションの導入・運用とともに、住民の人権を考慮に入れた、情報化の制度的インフラ整備としての充実したプライバシー保護の対策にも着手するべきであろう。そして、それが電子自治体構築における第二段階（フェーズ 2）へと踏み込む重要なステップになるであろうと思われる（2章を参照）。

自治体において、こうした情報化の進展というベクトルが逆向きになることは考えられない。自治体の保有する個人情報ファイルはさらに増え、行政間のネットワーク化もさらに進み、自治体はこれまでよりもなお、情報プライバシー権保護の対策を十分にとらなければならないであろう。自治体における個人情報保護の対策は、情報セキュリティ政策と並び、住民のプライバシーにかかわる問題として今後もますますクローズアップされていくと考えられる。

このように、本研究においては、自治体こそがプライバシーの保護に対して積極的に取り組むべきであるという視座に立ち、自治体ではそのためにどのような対策がとられているのか、またどのような対策が可能なのかを明らかにしていきたいと考えている。具体的には、次の「研究の対象」のところで記すが、事例調査も行いながら、自治体におけるプライバシーの保護にかかわる例規や政策に注目することになる。というのも、こうした、自治体の情報化をめぐる条例や政策といったプライバシー保護の制度整備こそ、自治体の情報化における制度面でのインフラ整備にほかならないからである。また逆に、こうした情報化における制度的インフラの整備を怠るとすれば、地域にふさわしい住民本位の情報化は進められず、電子自治体構築そのものが鈍化するのではないかとと思われる。

3. 研究の対象・・・プライバシー保護に関する自治体の条例や政策を中心として

次に、研究の対象について記しておきたい。

すでに述べてきたように、本研究では、その対象を地方自治体に絞っている。国や民間部門における個人情報保護、プライバシー保護の問題ももちろん重要なことではある。しかし、ここでは、5章にも整理してある5つの理由、それらをここに簡単に記せば、住民に最も身近な行政窓口であること、自治体における漏洩事件の頻発とそれによるプライバシー権の侵害が発生していること、自治体こそ多くの個人情報を保有していること、分権改革により条例制定権が拡大し、上乘せ条例の制定が可能と解釈されること、そして、国の対策が遅れてきたこと、これら5つの理由により、自治体こそプライバシーの保護の対策に積極的に取り組むべきであると考えている。

研究の対象を自治体における対策に絞っているからには、まずその考察の前提として押

さえておかなければならない事項がある。それは、第一に「情報化とは何か」または電子自治体に関する議論である。第二に、地方自治と地方分権に関する議論である。第三に、プライバシーをめぐる問題についてである。これらについては2章、3章、4章でそれぞれ詳しく順次考察していくこととする。

さて、自治体におけるプライバシー保護の対策とは、すなわち自治体の例規や政策といった制度的な対策のことである。具体的には、総合的なプライバシー条例としての個人情報保護条例、住民基本台帳ネットワークシステムに対応した住基ネット条例（住基プライバシー条例）そして情報セキュリティポリシーの策定やその他の情報セキュリティ政策の運用、評価などに注目する。

個人情報保護条例および住基ネット条例という二つの条例による対策に関しては、それぞれの条例の背景、現状、および制定の議論、つまり対象データの処理形態・収集規制・オンライン接続の禁止規定・訂正請求権・外部委託規制・罰則等といった規定項目の論点などに考察の重点をおき、本研究ではその運用についてはあまり踏み込むことはしない。もっとも、法の運用を軽視するわけではなく、必要な部分においては運用面の議論についても触れる予定である。

情報セキュリティ対策に関しては、要綱や規程として定められる情報セキュリティポリシーの規定項目の議論だけを行っていても、情報セキュリティ対策の全容はほとんど見えてこない。それは、情報セキュリティ対策が条例のような規定から成り立っているというより、それが技術論とその運用や評価を本質とすることによると思われる。そこで、情報セキュリティ対策については、情報セキュリティポリシーの規定、運用、評価、情報セキュリティ技術、情報セキュリティ評価制度などについて包括的な議論を行う。

なお、条例や政策の研究というからには当然、全国3千の自治体におけるそれぞれの具体的事例が存在するわけである。本研究においても、これまでの議論を踏まえいくつかの事例調査を行った。事例として取り上げるのは、原則的にそれぞれの条例・政策において、先進的あるいは特徴的な取り組みをしている自治体を取り上げることにする。具体的に言えば、個人情報保護条例については宇治市と江戸川区、住基ネット条例については横浜市、そして情報セキュリティ政策については市川市と再度、宇治市とを取り上げる。

これらの限られた事例調査から、それぞれの条例や政策のありうべき姿を帰納的に導き出すことができるとは毛頭考えていないが、それぞれの特徴的自治体の事例調査を分析することで、自治体におけるプライバシー保護のための先進的な取り組みの一端、例えば、宇治市の個人情報保護条例に見る「中止命令」「区域外適用」などの規定、横浜市の住基ネット条例に見る「市長の責務」「調査請求」などの規定、あるいはまた市川市の情報セキュリティ政策におけるISMS適合性評価制度の導入などといった先進事例における具体的特徴のいくつかが見えてくるはずである。

以上、自治体における個人情報保護条例、住基ネット条例、そして情報セキュリティ政策を研究の対象として、情報化と電子自治体、地方自治と地方分権、プライバシーをめぐ

る問題に関する考察も踏まえながら、自治体の情報化におけるプライバシー保護の対策を議論していきたい。

4. 論文の構成と研究の方法

最後に、本稿の構成と研究の方法について述べておきたい。

「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」について議論を進めていくにあたり、前提として押さえておくべき3つのことがらがあった。それは、自治体の情報化あるいは電子自治体、地方自治と地方分権、そしてプライバシーの権利と諸個人情報保護法制、これらに関する論考である。この3分野について2章、3章、4章において順次考察を加えることが本研究の第一ステップである。そして、これらへの論考を踏まえて、次のステップとして5章、6章において、自治体におけるプライバシー保護の対策の考察と、それらの具体的な事例調査と分析を行っていく。

なお、研究の方法としては、公法（憲法や地方自治法など）行政学、政策論、政治史、情報学などを援用しながら、学際的な研究アプローチで議論を進めていくこととなる。

以下、2章以降の構成について、研究の方法にも言及しながら、述べていきたい。

まず、2章では、自治体の情報化と電子自治体の諸課題を概観し、次に、自治体における情報化の進展と地方分権の拡大との相互作用について検討する。

1節において、「情報化」の意味と自治体の情報化について確認し、わが国における情報化の沿革について概観する。続いて、電子自治体の概念および電子自治体の現状とともにそれが抱える課題について検証する。1節は自治体の情報化や電子自治体についてのこれまでの先行研究的な議論を把握するための部分でもある。

2節では、情報通信技術の進歩とは別に、自治体をめぐる様々な社会状況の変化が、自治体の情報化や電子自治体構築を促していること、また同時に、それらが地方分権の拡大をも要請してきた要因であるということ、さらに、情報化の推進と地方分権の拡大の両者がまた相互に影響しあっているということを明らかにする。ただし、ここでは情報化と地方分権の相互作用という関係性に注目し、地方分権そのものに関する詳細な考察は、次章に譲ることにする。

なお、この章で取り扱う自治体の情報化や電子自治体については、行政の歴史的展開やガバナンス論などに注目しながら議論を進めていくことになる。

次に、3章は、本研究の対象を地方自治体に絞るにあたり、地方自治とは何かという基本的な問題から分権改革や自治立法に関する最近の事情までを把握し、5章および6章の

議論の土台を築いていくという位置づけにある。

最初の節では、地方自治の根源的ファクター、由来の概念、類型などといった地方自治をめぐる理念、地方自治の本旨（住民自治・団体自治）「自治体」の意味、戦後日本の地方自治、今次の分権改革、そして権能の配分と「区市町村優先の原理」など、自治体に関する問題を考えていく上での基本的なことからについて考察する。

2 節では、前節における地方自治と分権の拡大に関する理解を踏まえ、自治立法という自治体の法務分野に注目しながら議論を進める。まず、自治体の例規について確認し、自治体法解釈権と自治立法権の根拠を探る。そして、立法原則を確認したのちに、改正地方自治法を読み解きながら、具体的な条例制定権の拡大について検討する。さらに、自治体において法解釈や条例制定などを行なう自治体法務というものがどのように変化していったのかを探究し、昨今、自治体で注目され始めている政策法務と自治立法の可能性について論考していく。こうした自治立法の検討作業を通して、住民本位の行政運営と地域特性に応じた政策立案の理解を深め、のちの5章、6章の議論の土台としたい。

なお、3章における地方自治、地方分権、自治立法に関する考察においては、政治史、行政学（地方自治論）および憲法・行政法（地方自治法等）といった公法などを援用しながら、議論をしていくことになる。

続いて、4章は、自治体におけるプライバシー保護関連の例規や政策の議論に入る前に、プライバシーの権利はそもそもどのような権利であるのか、また国際社会や国レベルではどのような個人情報保護法制が制定されてきたのかということについて理解しておくための章である。

冒頭の節では、いったいプライバシーの権利とはどのような権利で、どのように生成されてきたのかということについて考察する。まず、プライバシーの権利の発祥の国と言われるアメリカにおけるプライバシーの権利の歴史的発展と理論展開を見る。そして、それを踏まえて、アメリカのプライバシー権の考え方の影響を強く受けてきたと言われる日本におけるプライバシー権の考え方について、憲法の幸福追求権あるいは包括的基本権に関する基本的な理解もおさえながら、議論していく。

続く2節においては、情報化という時代状況がもたらしたプライバシーをめぐる課題に対して、国際社会や日本においてどのような対策や制度づくりが行われてきたのかということについて、議論していく。最初に、OECD8原則やEU指令といった個人情報保護に関する原則や、OECD 情報システムセキュリティガイドラインという情報セキュリティに関する原則など、国際社会におけるプライバシー保護の対策を考察し、続いて、個人情報保護関連5法、特に個人情報保護法、新旧の行政機関個人情報保護法について議論していく。

この4章で行うプライバシーの権利と諸個人情報保護法制に関する論考では、憲法や個人情報保護関連5法をはじめ、諸外国のプライバシー関連の諸原則などにも気を配りつつ、もっぱら法学的な研究アプローチで検討を進めていくこととする。

次に、5章ではまず、それまでの全体の議論を踏まえて、若干の整理をはかると同時に、自治体におけるプライバシー保護のための制度整備の必要性を確認し、具体的なプライバシー保護の条例・政策に関して概観していくことになる。

最初の節では、自治体の保有する個人情報の実際を探り、また個人情報の漏洩事故やプライバシー保護に対する住民の不安意識などを考察し、情報化する自治体においてプライバシー保護の対策が制度的インフラとして不可欠であるということを確認する。

次の節では、自治体におけるプライバシー保護のための条例が国よりも先進的であった事実や、またなぜそうであったのかを考えながら、これまで3章、4章、5章において論じてきた事項の再整理、すなわち、(1)自治体の情報化とプライバシー保護の必要性との因果関係、および(2)なぜ自治体におけるプライバシー対策なのかという二つの点についての再整理を行う。その上で、自治体の情報化におけるプライバシー保護のための具体的な対策である個人情報保護条例、住基ネット条例(住基プライバシー条例)、そして情報セキュリティ政策について、その背景、現状、規定内容の論点、あるいは技術・運用・評価などについて検討を加えていく。

6章は、2章以降の、特に前章の考察を踏まえての事例調査の章である。

最初に自治体の選定基準や調査分析のガイドライン等について明らかにする。具体的な選定基準のポイントは2つあり、一つはプライバシー保護という視点から何らかの特徴ある例規・政策を採用している自治体であること、もう一つは情報化において先進事例の範疇にあると言い得る自治体であること、である。そうした基準から選定し、調査した4つの自治体について、情報政策を含め簡単なまちの特徴などについてまず簡潔に記す。

2節では事例調査を行う。実際に調査対象とする4つの自治体は、取り扱う条例・政策に応じて記すと、次のとおりである。個人情報保護条例については宇治市と江戸川区、住基ネット条例(住基プライバシー条例)については横浜市、そして情報セキュリティ政策に関しては市川市と宇治市、である。宇治市は個人情報保護条例においても、あるいは情報セキュリティ政策においても、ともに単なる住民の「データ保護」のためということではなく、「プライバシー保護」のためという姿勢を前面に打ち出しているところに特徴がある。また、同市は条例改正の過程において、政策法務の力を活かした自治立法権を行使している。江戸川区は過去に大規模な個人情報の漏洩事故を起こした自治体として現在、個人情報保護条例の改正に向けてまさに準備作業中の自治体であり、横浜市は住基ネット条例を定め、住民のプライバシーが守られるよう、脆弱性をもった行政ネットワークシステムに緊急対応できるよう首長に権限を付与した自治体として、それぞれ特徴的である。また、市川市は情報セキュリティ対策においてISMSという信頼ある第三者機関からの評価制度を一早く導入した先進自治体である。

なお、個人情報保護条例および住基ネット条例に関する3つの事例調査においては、そ

それぞれの成立の背景や現状を押さえた上で、対象データの形態・収集規制・各請求権・外部委託規制・罰則等といった規定内容の論点について、主に制度分析的なアプローチで考察していく。また、情報セキュリティ政策に関する2つの事例については、情報セキュリティにかかわる規定よりもむしろ、その技術、運用、そして評価などを中心に見ていくことになる。

また、章の最後のまとめにおいては、事例調査の分析を基に「情報化」と「プライバシー保護」の二つの基準を指標にしたマトリックスを作成してみたいと考えている。

7章にあたる終章においては、1節において本研究全体のまとめを行う。すなわち、ごく簡単に記すなら、それは、行政情報化の進展と分権拡大による自治立法の可能性の増大の中で、自治体は住民の情報プライバシー権をめぐる問題に対して、先進自治体が採用しているような適切かつ地域独自のプライバシー保護のための制度整備を図り、電子自治体構築における制度面での情報インフラ整備に取り組むべきであるということ、そして、住民意思や地域特性を反映した行政運営や電子自治体づくりが模索されるべきであるということ、であった。1節では、こうした論文全体の議論をコンパクトに再確認できるようにする。そして、全体のまとめを受けて2節では、自治体の情報化におけるプライバシー保護をめぐる問題について重ねてきた議論をもとに、筆者なりの所感を含め、結びの言葉をそえ、本研究を締め括りたい。

以上が、本稿の構成とそれぞれの考察に関する方法の説明である。本研究では、このような手順で、情報化、地方自治、プライバシーの権利に関する基本的な考察を踏まえ、また事例調査等も行いながら、自治体におけるプライバシー保護のための条例や政策を明らかにしていきたいと考えている。そして、そうした議論をヒントに、今後の地域特性を活かした自治体の行政運営や住民本位の電子自治体構築へと一歩でも近づくための糸口を見つけることができればよいと考えている。

第2章 自治体の情報化と地方分権の拡大

2-1. 自治体の情報化と電子自治体

この節では、「情報化」の意味と自治体の情報化について最初に確認し、わが国における情報化の沿革を概観する。そして、電子自治体の概念および電子自治体の現状とともにそれが抱える課題について検証する。

2-1-1. 自治体の情報化

情報化とは何か

今や、「情報化」という言葉は日常生活の中でもきわめて頻繁に使用されるようになった。「情報化社会」「情報化時代」「ビジネスの情報化」など、「情報化」を使用した表現の例は豊富に挙げることができる。

しかし、情報化とはいったい何だろうか。『情報学事典』によると、情報化とは「広義には、情報技術の開発と利用が社会的に進むことと、一般に私たちの振るまいが情報に依存する度合いが強まることとをさしていう。狭義には、情報技術の社会的開発・利用の進展¹のことをいう、とある。

「情報化」という語とその概念は日本で生まれたと言われている。この「情報化」という語、あるいは「情報」という語の概念について、おそらく日本あるいは世界で最初に検討を加えたのは、梅棹忠夫氏であると言われている²。40年前に、すでに情報化時代の到来を見抜いていた梅棹氏は1963年に発表された論文「情報産業論 きたるべき外胚葉産業時代の夜明け」の中で、情報とは「人間と人間とのあいだで伝達されるいっさいの記号の系列を意味するもの³」である、と述べている。梅棹氏の論文を一つのきっかけとして、1970年代には、日本生まれの「情報社会」という語が欧米語化⁴したと言われている。梅

¹ 北川高嗣・須藤修・西垣通・濱田純一・吉見俊哉・米本昌平編『情報学事典』2002年、439頁

² 「情報産業論再説」に次のようなくだりがある。「情報産業ということばは、じつはわたしの造語であります。『情報産業論』をかいたのは、たしか一九六二年であったと記憶します。情報産業あるいは情報産業社会ということばをわたしがはじめてかいた当時は、情報ということばは、(後略)」(梅棹忠夫「情報産業論再説」『情報の文明学』1999年、120頁)

³ 梅棹忠夫「情報産業論」『情報の文明学』1999年、39-40頁。(もともとは「情報産業論 きたるべき外胚葉産業時代の夜明け」『放送朝日 第104号』朝日放送、1963年、所収。)梅棹氏は「情報社会」を「精神産業」あるいは「外胚葉産業」とも表現している(同論51-54頁参照)

⁴ 「情報化社会」はInformatization SocietyやInformational Society(日本社会学会、日本マスコミ学会) Information-oriented Society(米国人類学会、文部科学省)と訳される。ちなみに、「情報社会」はInformation

棹氏の情報社会論のあとには、林雄二郎⁵が「情報化社会」という語の研究を推進し、さらにこの語を広めたと言われている。

「情報化」という時の「化」という文言に注目するならば、それは英語で言うところの、-oriented であり、-lization である。つまり、「化」という文字には、ある方向へ進んでいくという意味、現在も進行中であることを予測させる動的な意味が込められている。この点に注意しながら改めて「情報化」という語に込められた意味を考えると、それは、情報と密接かつ積極的にかかわる環境へと化していく、情報と密接かつ積極的にかかわる環境へと進んでいくということであろう、と概ねの仮説をたてることができるであろう。ここで、ではいったいその「情報と密接かつ積極的にかかわる環境」とはいったい何かという問いがわいてくる。しかし、ここでは、これについてあまり踏み込んだ考察を行う余裕はない。ここでは、『情報学事典』の定義を借用して、それは「情報技術の開発と利用が進んだ社会」「一般に私たちの振るまいが情報に依存するようになった社会」くらいにとどめておきたい。しむろ、ここでは、情報化という語が内包する方向性や発展性を再確認しておきたい。

ところで、本研究「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」というタイトルにおいて、「自治体の情報化」の部分に「電子自治体」という語を代わりに使用することも可能であったのかもしれない。しかし、そうしなかったのにはそれなりの理由がある。それは、のちに「電子自治体」という語の定義づけ、あるいはこれまでなされてきた定義づけの紹介は行う予定だが、その定義づけの難しさもさることながら、それ以上に、どれくらいのIT化や情報化の状態に到達したら、その対象を「電子自治体」と呼ぶことができるのかという判断基準をめぐる疑問が常につきまってくるという問題があったからである。つまり、どこまで情報化が進展したら、その対象自治体を電子自治体と呼べるのか、その答えを見つけることは非常に困難であろうと思われるのだ。また、かりに電子自治体の概念確立あるいは定義づけ、また評価尺度⁶としての情報化と電子自治体との関係づけに成功したとしても、現実に存在する具体的な自治体、例えばA自治体、B自治体という自治体を評価するとき、A自治体は電子自治体と言えるのか、B自治体はどうなのか、その評価づけもまた困難を極めるであろう。こうした困難な課題を抱えてしまうことはかなりの重荷に思われたし、おそらく、情報「化」という、動的ベクトルを内包した語には到達点はないであろうと思われる。情報「化」はずっと続くであろうし、これからも情報「化」は進展し続けるはずである。

Society（情報通信学会）であり、「高度情報化社会」は Advanced Information Society（比較文明学会）と訳されるようである

⁵ 経済企画庁、東工大教授、未来工学研究所所長などを経て、未来学会会長に。「情報化社会論」について研究

⁶ 「情報化の尺度」は、「利用環境指標」と「開発環境指標」とによって求められる。利用環境指標とは、通信・放送事業者が行うインフラ整備およびサービスの提供について、各区市町村ごとの利用環境を示すものである。開発環境指標とは、各区市町村ごとの情報通信システムの整備状況を示すものである。（北原宗律『情報社会の情報学』2001年、23-25頁参照）

こうした理由により、本研究のタイトルにおいては、「電子自治体」ではなく「自治体の情報化」という表現を使用することにした。

行政の情報化と地域の情報化

ここで、もう少し「自治体の情報化」について詳しく見ておきたい。

旧自治省は、1995年5月に「地方公共団体における行政の情報化の推進に関する指針」を、2000年8月には「IT革命に対応した地方公共団体における情報化施策等の推進に関する指針」をそれぞれ決定し、多様化する住民ニーズへの迅速な対応、行政事務の高度化・効率化、地域の情報化をさらに推進するための基盤づくり、といった意義から、行政の情報化を推進する必要性を訴え、自治体に対して、総合的な情報化施策を促している。旧自治省および総務省は自治体に情報化の推進を促しているわけであるが、この「自治体の情報化」には、大きく分けて二つの側面があると言われている。一つが「行政の情報化」であり、もう一つが「地域の情報化」である。

まず、行政の情報化である。行政の情報化は、狭義に解釈される場合と、地域の情報化の意を含めやや広義に解釈される場合とがあるようである。岡崎俊一氏は、行政の情報化を「行政内部の事務処理の情報システム化及び行政機関と市民との間での情報システム化をあわせ含む概念」⁷ととらえ、やや広義に定義づけている。旧自治省や総務省のとらえ方は広義のそれに近いと言える。平成14年版情報通信白書中では、「行政（機関内部）の情報化」について、次のように記されている。すなわち、それは「ITの活用によって業務や情報管理のシステム化を図り、事務・事業の簡素化・効率化及び行政運営の高度化を推進するとともに、国民・企業と国との間のオンライン化を実現するための情報通信基盤の整備に資するものであり、主なものとしてはパソコン等の情報通信機器の整備、庁内や省庁間におけるネットワークの構築、これらの基盤を活用した行政事務のペーパーレス化等が挙げられる。」⁸と記されている。

行政の情報化を狭義に定義づけているのは、例えば、北原宗律氏である。北原氏は、行政の情報化を、『業務の電算化』、『庁内のオフィスオートメーション化』と『行政のネットワーク化』⁹ととらえている。「業務の電算化」とは、税金収納業務、人事給与関係業務、財務会計業務などにおける電算化であり、「庁内のオフィスオートメーション化（OA化）」とは、職員へのパソコン配備、庁内LANの整備などであり、また「行政のネットワーク化」とは、国と自治体とのネットワーク接続（LGWAN¹⁰など）の整備、庁内ネットワークの整

⁷ 岡崎俊一「電子政府プロジェクトの概要と課題」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』2002年、35頁

⁸ 総務省『平成14年版情報通信白書』2002年

<http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/whitepaper/ja/h14/html/E1031200.html>

⁹ 北原宗律『情報社会の情報学』2001年、21頁

¹⁰ 総合行政ネットワーク（Local Government Wide Area Network）地方自治体のコンピュータネットワークを相互接続した広域ネットワークであり、都道府県・市区町村の庁内ネットワークはもちろん、中央省庁の相互接続ネットワークである霞ヶ関WAN（K-WAN）にも接続される。ともに電子署名と暗号を用いて公文書の交換ができるシステム

備、庁舎のインテリジェント化などである。狭義にとらえた場合、行政の情報化には、地域に住む住民側からみたアクセシビリティや利便性などは積極的には含まれず、それはまず行政内部の業務や事務処理の効率化、高度化を目指したものを意味することになる。

しかし、自治体の情報化は決して住民を抜きにした行政機構内部の情報化だけで達成されるものではない。当たり前のことであるが、地域に暮らす住民がいなければ行政はそもそも存在し得ない。行政には地域住民との接点が不可欠であり、住民サービスの情報化が有効になっていなければ、自治体も行政も情報化したとは言えないのである。住民サービスはきわめて広範囲であり、そこには教育、医療、福祉、防災、都市計画など多くの側面がある。それらの情報化には、例えば、窓口サービスの電子申請化・オンライン化、ワンストップサービス化、小中学校におけるパソコン教育、インターネットやCATVによる遠隔医療・福祉の実施、ICカード(行政ICカードとしての住基カードなど)の利用サービス、GIS¹¹利用による防災・交通情報提供、緊急通報システムなどがある。こうした住民サービスの情報化においては、もちろん行政の内部的な情報化も要件となっはいるが、まず住民が暮らす地域に情報インフラが整備されていること、デジタルディバイドの問題の是正に取り組んでいることなどの、いわば地域の情報化が本質的問題となっていると言えよう。地域の情報化が進められていなければ、自治体の情報化は、行政内部の一部の業務が情報化されただけで終わってしまい、その情報化の展開は限定的なものとなってしまうであろう。『情報学事典』は、地域情報化を「情報通信技術とりわけコンピュータ・コミュニケーション技術の成果を地域社会の諸活動領域に導入することにより、住民福祉の向上、地域経済・文化の活性化、地方行政の効率化を図ろうとする試みないしその過程」¹²と定義している。地域の情報化は、住民福祉、住民サービス、地域の活性化に資する情報化にほかならない。

このように、自治体の情報化は、行政の内部業務のIT化や行政府間のネットワーク化などを本質とする「行政の情報化」と、住民サービスや地域活性化などに資する「地域の情報化」との両者から成り立っているのである。

国の取り組みと e-Japan 戦略

さて、「情報化」および「自治体の情報化」についてのひとつおりの定義や概念を確認してきたところで、わが国における情報化の取り組み、情報化推進の施策について、概観しておきたい。

主だった取り組みだけを見ておくと、まず、2000年7月に情報通信技術戦略本部が内閣に設置され、IT戦略会議が設けられた。それは、1994年にやはり同様に内閣に高度情

¹¹ 地理情報システム (Geographic Information Systems) 。デジタル化された地図(地形)データと、統計データや位置の持つ属性情報などの位置に関連したデータとを、統合的に扱う情報システム。国土交通省などが積極的に導入を推進している

¹² 北川高嗣・須藤修・西垣通・濱田純一・吉見俊哉・米本昌平編『情報学事典』2002年、579頁

報通信社会推進本部を設置した時よりも、日本が情報化において後塵を拝していることへの危機感が強く現れているものであった。2000年11月にまとめられた「IT基本戦略」内の「我が国のIT革命への取り組みは大きな遅れをとっている」¹³という言葉は、そのことを端的に示している。IT基本戦略の決定と同時に、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（以下、IT基本法）が成立し、「情報通信技術の活用により世界的規模で生じている急激かつ大幅な社会経済構造の変化に適確に対応することの緊要性にかんがみ、高度情報通信ネットワーク社会¹⁴の形成に関する施策を迅速かつ重点的に推進すること」¹⁵が宣言された。このIT基本法の成立をもとに、日本は、e-Japan戦略およびe-Japan戦略Ⅱを決定し、それら両「戦略」をもとにさらに各重点計画を策定し、国を挙げてのIT革命、情報化の推進が図られていくことになったのだ。（表「日本におけるIT戦略の沿革」を参照）

日本におけるIT戦略の沿革（首相官邸の公式サイトより）

1994年8月2日	高度情報通信社会推進本部を内閣に設置
2000年7月7日	情報通信技術戦略本部を内閣に設置 / IT戦略会議を設置
2000年11月27日	IT基本戦略を決定
2000年11月29日	高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（IT基本法）が成立
2001年1月6日	高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）を内閣に設置
2001年1月22日	e-Japan戦略を決定
2001年3月29日	e-Japan重点計画を決定
2001年6月26日	e-Japan2002プログラムを決定
2002年6月18日	e-Japan重点計画-2002を決定
2003年7月2日	e-Japan戦略Ⅱを決定
2003年8月8日	e-Japan重点計画-2003
2004年2月6日	e-Japan戦略Ⅱ加速化パッケージ
2004年6月15日	e-Japan重点計画-2004

続いて、2001年1月に策定されたe-Japan戦略では、「我が国が5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す」¹⁶ことがうたわれた。その中では、重点政策分野として

¹³ IT戦略会議「IT基本戦略」2000年11月27日、<http://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/6siryou2.html>

¹⁴ 「高度情報通信ネットワーク社会」とは、インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて自由かつ安全に多様な情報又は知識を世界的規模で入手し、共有し、又は発信することにより、あらゆる分野における創造的かつ活力ある発展が可能となる社会のこと。（IT基本法2条、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/honbun.html>参照）

¹⁵ IT基本法（概要版）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/gaiyou.html>

¹⁶ 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan戦略」2001年1月22日、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/010122honbun.html>

超高速ネットワークインフラ整備及び競争政策、電子商取引ルールと新たな環境整備、電子政府の実現、人材育成の強化、の4分野が挙げられている。国や自治体といった（広義の）行政の情報化を進める電子政府・電子自治体構想は、国を挙げての情報化戦略において、その当初より重要な位置を占めていた。e-Japan 戦略に続く、2003年7月のe-Japan 戦略Ⅱにおいては、e-Japan 戦略に加えて新戦略を実施・遂行していくことで「2006年以降も世界最先端であり続けることを目指す」¹⁷としている。

こうした両「戦略」が推進される間、都道府県や区市町村などの自治体においては電子自治体を支える制度的な基盤整備が進められた。2002年12月には、行政手続オンライン化関係三法¹⁸が成立し、また住民基本台帳法の改正により住民基本台帳ネットワークシステム（以下、住基ネットという）が2002年8月に第1次稼働、翌2003年8月には第2次の本格稼働を果たし、住基ネットカードしてICカードの頒布が開始された。また、2004年1月には公的個人認証サービスが、同年3月にはすべて¹⁹の地方自治体の参加によって総合行政ネットワーク（LGWAN）が整備された。また、地域の財政規模といった実情や地理的条件などによって情報化の進展に差異のある現実を踏まえ、2003年8月には電子自治体化の参考としての「電子自治体推進指針」²⁰が公表されている。

このように、わが国では、e-Japan 戦略や e-Japan 戦略Ⅱといった一連の情報化戦略を策定しつつ、IT 基本法をはじめ、行政手続オンライン化関係三法や改正住民基本台帳法など制度面での整備を推し進め、全国の自治体向けには「電子自治体推進指針」などの発表によって、情報化あるいは電子自治体構想の推進を促しているのである。（図表「地方公共団体における行政手続オンライン化等の推進状況調査」参照）

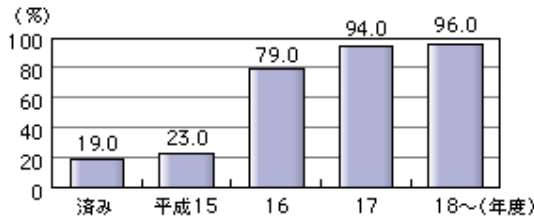
¹⁷ IT 戦略本部「e-Japan 戦略Ⅱ」2003年7月2日、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/030702ejapan.pdf>

¹⁸ 行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律、行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律、の3法

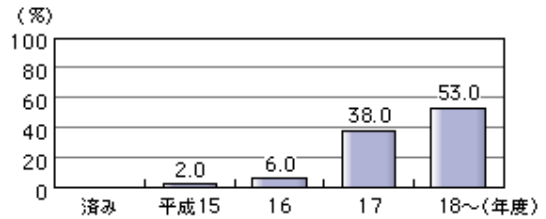
¹⁹ ただし、この時点で噴火により被災していた三宅村は除かれている

²⁰ 総務省自治行政局「電子自治体推進指針」2003年8月、<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/its/08/siryuu/3202.pdf>

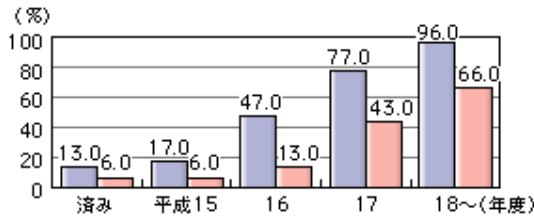
汎用受付システム導入スケジュール



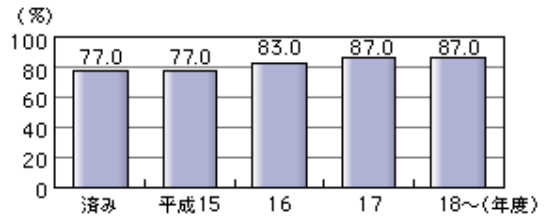
手数料等の電子納付実施スケジュール



電子入札の実施スケジュール



公共施設予約等の実施スケジュール



■ 公共事業 ■ 物品調達(非公共事業)

(出典) 総務省「地方公共団体における行政手続オンライン化等の推進状況調査」(平成16年1月時点)

自治体の情報化の沿革

それでは、ここで、国ではなく、自治体に焦点を当て、そこにコンピュータが導入され始めた昭和期からの自治体の情報化の変遷を簡単にたどってみたいと思う。

まず、1960～1970年代において、コンピュータの導入はそれまで手作業で行われていた事務処理を一時に大量に、つまり効率的に処理するために取り入れられた巨大なツールであった。それが1980年代になると、コンピュータそのものが少しずつコンパクト化するとともに、漢字化や日本語処理、またオンライン・データベース技術が進展し、またワープロやコンピュータなどの普及により、OA化(オフィス・オートメーション化)と呼ばれる事務事業の効率化が、行政改革とともに図られた。

1990年代になると、さらにコンピュータがパーソナル化されたことでその普及に拍車がかかり、またインターネットというネットワーキングの登場により、情報化の意義は飛躍的に増大した。情報化は行政運営のあり方そのものにも大きな変革をもたらし、それは行革のツールであり、また団体自治の有力な武器でもあり、情報による住民自治の大きな推進策ともなったのである。

1990年代後半には、情報化がもたらす社会変革は、行政や企業経営の場のみならず、一般家庭をも巻き込んだ「IT革命」とさえ呼ばれるものになった。そして、現在の2000年代においては、ネットワークの大容量化やユビキタスコンピューティングの導入が少しずつ開始され、電子申請、公的個人認証サービス、電子会議など、オンラインを活用した行政サービスがいっそう充実し始めている。(表「自治体における情報化の変遷」を参照)

しかし同時に、自治体の情報化が進むいっぽうで、住民の個人情報的大量に漏洩したり、行政のオンラインに不正アクセスがなされるなど、自治体が保有する住民の個人情報の管理の仕方、保護のあり方をめぐり、情報化に伴う負の部分もクローズアップされるようになってきたのである。この問題は本研究のテーマでもあり、5章と6章にてじっくりと議論する。

自治体における情報化の変遷

年代	特徴	主な技術	対象業務
1960	大量計算	ホストコンピュータ	税、国民健康保健、年金、給与
1970	関連処理	データベース	住民記録(カナ)
1980	統合処理、個別OA	日本語オンライン、パソコン、オフコン	住民記録(漢字)、財務会計、人事、図書館
1990	ネットワーク	LAN、インターネット	統合OA、文書、情報公開
2000	ネットワーク、ASP、ユビキタス	ブロードバンド、ICカード、ユビキタスコンピューティング	セキュリティ、個人情報保護、公的個人認証、電子申請、電子会議

(高村重明「自治体のコンピュータ利用の段階」²¹図を参考に筆者が加筆、作成)

2-1-2. 電子自治体とその課題

電子自治体とは何か

「情報化とは何か」の節において、「電子自治体」の定義づけが難しいことは述べた。より正確に言うなら、まだその概念や定義が定まっていなかったほうがいいのかもわからない。というのも、定義づけの試みはアメリカなどを中心に少なからずなされているからである。ここでは、まず、電子自治体概念の生成と定義の試みについて見てみたい。

電子自治体(e-government、電子政府)の概念の始まりは、アメリカ議会内に設置された技術評価局²²による1991年の報告書「岐路に立つアメリカの地方部：将来のネットワーキング」²³にあるとされている。同報告書には、経済力の喪失、低収入、高失業率、労働力流出などの問題に見舞われているアメリカの地方の課題を整理し、「情報通信技術の発達

²¹ 高村重明「IT革命・電子自治体の明暗」OA 情報化政策討論集会実行委員会 / 自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』2001年、79頁参照

²² Office of Technology Assessment

²³ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Rural America at the Crossroad: Networking for the Future*, 1991, U.S. Government Printing Office, <http://www.wws.princeton.edu/cgi-bin/byteserv/prl/~ota/disk1/1991/9136/9136.PDF>

とサービス本位の経済への変化とは合致するものである」²⁴として、「こうした技術が地方の経済力を高めることができるのであるならば、政府はそういった技術開発を促進する政策にそった環境づくりのための政策立案に努めなければならない。」²⁵と述べている。そして、同報告書の中では、今でこそよく使用されるようになった LANs (Local Area Networks)、WANs (Wide Area Networks) などの概念がすでに提唱されていたのである²⁶。電子自治体の考え方の原型と言えるものをここに認めることができる。

このように、電子政府・電子自治体の概念が最初に提唱されたのは、アメリカである。「電子政府・電子自治体」先進国アメリカでは、政府のレベルを問わず、情報化によるこうした政府のシステムを e-government (electronic government) と呼んでいる。こうした e-government については、その黎明期あるいは過渡期ゆえ定まった定義づけは困難であるとしながらも、カーティンやソマラーは e-government を次のように整理している。すなわち「電子政府(電子自治体)とは、事務処理、公共の情報やサービスの供給、市民参画と公共参加、そしてまさにガバナンスの過程を高めるために、(連邦や州など)諸政府やその機関によるあらゆる形態の情報通信技術の利活用のことである。」²⁷と。あるいは、自治体のネットガイドとして知られる『Local Government Guide to the Internet』では、「電子政府(電子自治体)とは、市民が情報を見つけたり、問い合わせたり、あるいはまた納税や駐車券の支払いといったことまで処理してしまうオンラインの場を提供することによって、よりアクセスしやすい政府にするということを示す表現である。(連邦や州などの)政府のレベルを問わず、公共サービスの質を改善するための発想である。」²⁸と説明する。

わが国ではどのように定義づけられているのだろうか。藤村茂樹氏は、電子自治体を、「ITをツールとした高度な基盤を構築して、多様化・高度化した住民ニーズや拡大した生活圏に対応し、住民が満足する自治を行うこと。また行政業務が効率的・効果的に執行され、そのプロセスが情報公開されることで、住民はそれに対する適正な評価を行い行政にフィードバックをするという基盤が確立している地方自治体」²⁹であると定義している。また、自治体情報研究会は、「電子自治体とは、社会・経済活動を支援する情報基盤の整備を行い、行政の質の向上を目指し、住民の参画や行政の透明性、説明責任を担保し、情報化を方法・手段として政策実現を行い、特に経営の概念を持ち、地域の個性を生かしたまちづくりを推進する自治体」³⁰である、とする。

では、自治体の現場の情報化政策担当課はどのように電子自治体をとらえているのだら

²⁴ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Rural America at the Crossroad: Networking for the Future*, 1991, p. 4

²⁵ *ibid.*, p. 5

²⁶ *ibid.*, p. 8-9. 他にも、RAN (Rural Area Networks)、MAN (Metropolitan Area Networks)

²⁷ Curtin, Gregory G., Sommer, Michael H., and Vis-Sommer, Veronika, *The World of E-Government*, 2003, p.2

²⁸ Salant, Priscilla, and Dearien, Christy, *Local Government Guide to the Internet*, TVA Rural Studies, 2000, p.227

²⁹ 藤村茂樹「電子自治体が求められる背景」情報化推進国民会議事務局編『電子自治体入門 先進事例に学ぶ』2003年、12頁

³⁰ 自治体情報研究会「電子自治体」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』2002年、177頁

うか。例えば、横須賀市の情報政策課長を務める廣川聡美氏は「電子市役所」を「市役所の経営を効率化するとともに、提供するサービスを可能な限り高度化・統合化し、市民の満足度を最大化するための新しい経営スタイルである。」³¹ととらえている。そして、その意義として次の7つの点を挙げている。すなわち、行政手続きの市民負担軽減、地域の社会コスト最小化促進、サービスの高度化・統合化、共用データ基盤の整備・提供、行政情報の提供・公開、市民参加型行政の展開、経営の効率化、である³²。

アメリカにおいても日本においても、あるいは自治体行政の現場においても、電子自治体（e-government）の概念として共通する特徴には、「IT、情報通信機器の利活用」「住民サービスの向上・改善」「ガバナンスやマネジメントの効率化」「住民参加、市民参画」「情報公開」「地域づくり」などがありそうである。これらの特徴を手がかりに、筆者なりに電子自治体をかりに定義づけておこなうなら、それは、情報通信機器やネットワーキングを利活用することで、より効率的な行政経営、より積極的な住民参加、より開かれた情報提供などを実現し、よりより住民サービスと地域独自のまちづくりに取り組む自治体、といったものとなろう。

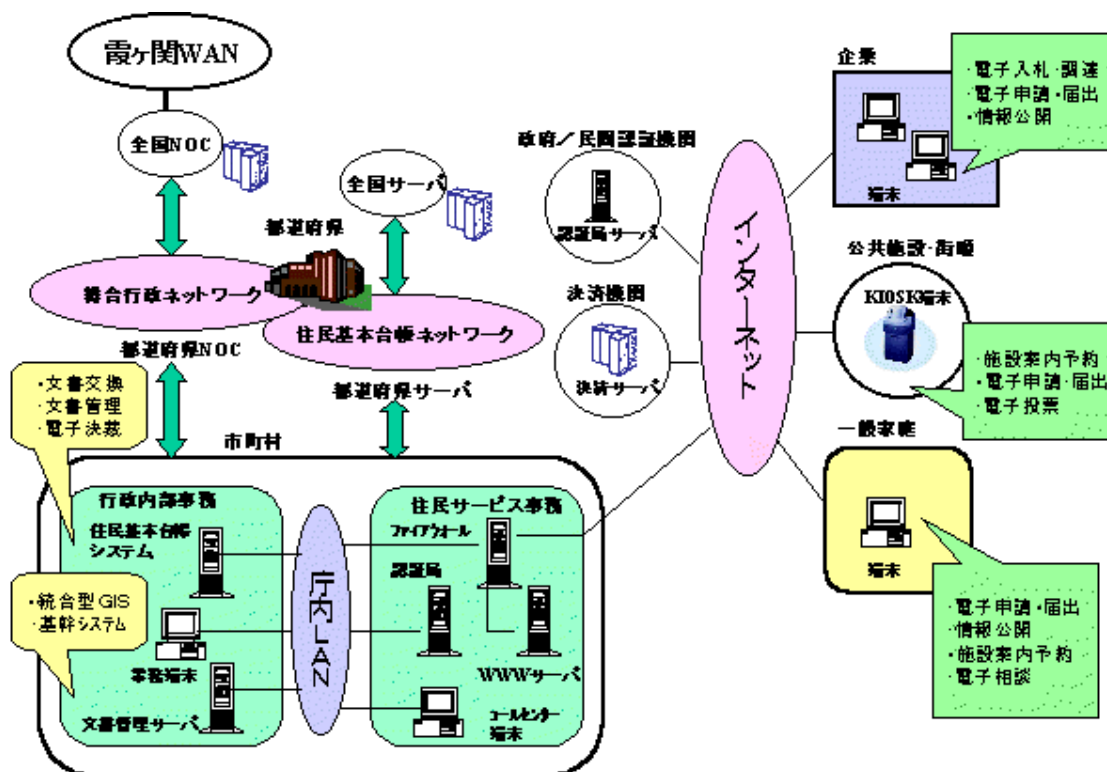
日本における電子自治体の現状と課題

では、現在のわが国における電子自治体ではどのような現状にあるのだろうか。現状を把握するには、電子自治体としての取り組みごとにその課題を中心に見ていくことで明らかになるはずである。現在掲げられている重要な取り組みというものは、裏を返せば、いま最も意識されている課題でもあるからである。

³¹ 廣川聡美「ITで市役所を変える」恒松制治監修・坂田期雄編集責任『新 地方自治の論点 106』2004年、393頁

³² 前掲注、393-394頁参照

電子自治体のイメージ図(財団法人 AVCC 高度映像情報センターのサイトより)



さて、昨今の電子自治体への取り組みにおいて、しばしば引き合いに出されるいくつかの重要項目がある。それは、情報インフラの整備、インターネットの活用による情報提供、ワンストップサービス化、電子申請・届出、などである³³。これら4点だけではない。他にも、例えば、CIOなど情報化推進にかかわる人材育成、個人情報やデータなどの保護措置としての個人情報保護条例の整備やセキュリティポリシーの策定といった制度整備、また、情報化にともなう組織の行政改革、マネジメント改革、あるいは業務の見直しの問題、さらにeデモクラシーの推進、などを忘れることはできない。こうした複数の事項が、多くの自治体において、速やかに実施すべきあるいは実施中の政策として推進されていると同時に、今後取り組むべき課題として認識されているのである。

では、ここではまず、これら、電子自治体における課題としての政策の から までを検討してみよう。

最初に、電子自治体構築のハード面において欠くことのできない、情報インフラの整備についてである。情報インフラの整備に関しては、都道府県、政令指定都市、あるいは都市部の区市などでは整備が比較的順調に進みつつあるのに対して、地方の町村などでは遅れているところがあるなど、その整備状況には自治体間の差が出てしまっているのが実

³³ 牛田清「自治体における情報化は今どのような状況か」島田達巳『情報技術を活かす自治体戦略』2001年、48-50頁参照

情である。それは、一つには、にも触れるように、ITの利活用を推進するリーダーとしての人材が組織内に乏しかったり、首長をはじめとしたトップの情報化に対する認識が低かったりする場合などの要因が考えられ得る。自治体トップがインターネットもメールも利用しないという人間であれば、当然、情報化政策そのものに対する優先順位も理解度も低くなり、自治体組織内の情報化の推進は大きく遅れることになる。そういった自治体においては、行政組織内のみならず住民間におけるデジタルデバイド（情報格差）の問題も放置されたままになりがちであろう。また、第二に、自治体の規模・財政能力・地域性（地理的条件）などによる情報インフラ導入コストの問題が大きな要因になっている場合も多い。財源が確保できなければ、当然、情報インフラが整わず、電子自治体構想は推進できない。

次に、自治体トップの情報化に対する認識不足は、インターネットの活用による情報提供にも影響を与える。そのような場では、ホームページによる行政への住民アクセシビリティはあまり高まらないであろうし、ホームページによる行政情報の公開もあまり進まないことになろう。行政委員会あるいは議会の議事録の公開、監査事項の公開、例規の公開など、肝心の行政情報を電子情報として公開せず、単なる観光案内で終わってしまっているようなホームページの自治体が全国にはまだたくさんある。業務や事務処理の効率化を目的とする行政組織の情報化とともに、住民サービスの向上を目指す地域の情報化は、自治体の情報化における重要な要素であることは、「[行政の情報化と地域の情報化](#)」のところで議論してきたとおりである。

住民サービスの情報化、地域の情報化の課題として、例えば、電子図書館、電子博物館などのデジタル・アーカイブの整備、防災情報などのための統合型GISの活用などが残されている。さらに、情報インフラの整備のところでも述べたとおり、地方の町村や過疎地域などにおいては特に地域の情報化がおくれがちである。自治体間のある程度の格差は、地方自治の理念からも、一定の範囲内において想定されたことがらであるかもしれない。しかし、同じ行政区の中における格差となると問題となり得る。憲法14条の「法の下での平等」を持ち出すまでもないことではあるが、同じ自治体に住む者ならば、都鄙を問わず、同じ行政サービスを受けることができるということは基本であると考えなければならない

³⁴。

続いて、ワンストップサービス化や電子申請・届出などについては、総合行政ネットワークの整備や霞ヶ関WANとの接続、2003年8月からの住民基本台帳ネットワークシステムの二次稼働、そして2004年1月からの公的個人認証サービスの開始などにより、大きく前進したと言える。しかし、ブロードバンド、コンピュータ、カードリーダーライタなど情報インフラの不十分な普及率、あるいは個人情報保護条例や情報セキュリティポリシーの未整備などがネックとなり、ワンストップサービスや電子申請のシステム自体が、

³⁴ 例えば、東京都の場合などには、本土と諸島部との間にはこうした課題が残されている

まだその利便性や信頼性において満足できるレベルで構築されているとは到底言えない状態であろう。

次に、電子自治体における CIO (Chief Information Officer) などの情報化推進にかかわる人材の問題である。この問題においては、特に、CIO つまり「最高情報統括役員」の配置の必要性が急速に高まっている。CIO はもともと情報化戦略を進める企業経営の中から生まれた概念かつポストである。それは、最高情報統括役員とでも言うべきポストであり、ただ単に企業や行政などの組織内の情報システムを構築したり管理するためだけの存在ではない。産業やビジネスのあり方において経営と情報技術とが密接不可分のものとなるにつれ、CIO には、経営判断をともなう IT 戦略を練る能力が求められているのである。この点が既存の情報化政策担当者と CIO との相違点である。CIO が、今や企業において必須であると同様に、自治体行政においても欠かせない存在であるといっても過言ではあるまい。

しかし、実際には、自治体の多くの首長は IT の必要性を把握しきれていない場合が多く、彼らの多くは、電子自治体の推進はせいぜい IT に明るい若手職員か中間管理職に任せておけばよいと考えている。横須賀市や市川市のように助役クラスの職員を CIO として任じているケースはまだ少数派である³⁵。須藤修氏は次のように述べる。「早急に着手しなければならないのは、各自治体の情報政策課の位置づけを見直し、電子申請や電子届け出、電子調達を行なうための横断的な組織体制をつくることである。そのためには、民間企業では一般的となっている CIO (Chief Information Officer) の設置を真剣に検討する必要があるだろう。」³⁶と。

続いて、個人情報保護条例の整備や情報セキュリティポリシーの策定といった制度面の課題について指摘しておきたい。この問題は本研究の主要テーマであり、詳細な議論を始めたいところであるが、それはのちに譲ることにするが、ここに簡単に見取り図として議論の予定を記しておくなら、まず 4 章において、個人情報の漏洩などのプライバシー侵害は憲法 13 条の幸福追求権に対する侵害であることが明らかにされ、5 章では、自治体と個人情報との関係を整理した上で、個人情報保護条例や情報セキュリティ政策などプライバシー保護のための対策に関する沿革や規定項目の論点などについて議論する。また、6 章においては特徴的なプライバシー保護の対策をとっている自治体の事例研究を行う予定である。詳しい議論はこのようなかたちで後述するため、ここでは、ごく簡単な問題の指摘にとどめておく。

の問題をめぐっては、最近の個人情報保護関連 5 法の成立、総務省からの要請、経済産業省による「情報セキュリティ総合戦略」の発表などにより、対策に乗り出す自治体の

³⁵ CIO に関する事例とその必要性についての議論は、榎並利博『電子自治体実践の手引』2003 年、139-144 頁にも詳しい

³⁶ 須藤修「グローバル・ネットワークと新たな社会編成原理」須藤修・出口弘編『デジタル社会の編成原理』2003 年、27-28 頁

数自体は年々大きく上昇してきてはいる。また、そもそも国の対策に先駆けて、OECD8 原則や OECD セキュリティシステムガイドラインなど国際機関によるプライバシー保護関連の勧告が発表されたのを受けて、早くから個人情報保護に取り組んできた国立市や春日市のような先進自治体の例も少なくない。しかし、全国的な自治体の現在の傾向を総括するならば、多くの自治体の個人情報保護や情報セキュリティポリシーの策定内容や整備状況は、地域住民が十分安心できるというレベルにはまだ到達しているとは決して言えまい。少なからぬ自治体で、条例として制定されているべき個人情報保護制度が規則で規定されていたり、情報セキュリティポリシーが未策定であったりという状況が残っている。自治体は住民にとって最も身近な行政の窓口であり、最も多くの住民の個人情報を抱えている行政府である。その自治体が情報化を推進すればするほど、保有する個人情報は改竄や複製が容易となり、大規模な流出事故が心配されてくる。新しい人権としてのプライバシーの権利の問題の重要性を認識するならば、電子自治体の構築において、この問題は非常に重要なものであると言える。適切なかたちでのプライバシー保護制度が整備されていないとすれば、それはやはり制度的インフラを欠いた電子自治体と呼ばざるを得まい。

次いで、 の電子自治体における行政運営の改革や業務の見直しに関する課題について検討する。電子自治体構築をめぐる情報は情報インフラの整備にとかく関心が集中しがちであるが、昨今、自治体の情報化には行政運営や業務の見直しといった経営学的手法の導入が欠かせないということが明らかになりつつある。

電子自治体とマネジメント改革

ここでは、電子自治体構想が取り組む、 番目の政策課題として、行政組織における行政改革、業務の見直しについて考察したい。

ニューヨーク州立大学アルバニー校の自治体 IT 研究レポート「電子自治体の主張」³⁷には次のように記されている。まず、「電子政府・電子自治体とは何か」という問いには、E-services、 E-management、 E-democracy、 E-commerce という、management (経営) を含む 4 点の要素が挙げられている。そして、「なぜ電子自治体なのか」という問いに対して、3 つの要素が列挙されており、その最初の点が「業務過程の合理化による効率性の向上 Increasing efficiency by streamlining business processes」、つまり効率性重視の経営手法なのである。自治体の情報化、電子自治体の構築においては、経営という効率性を重視した理念が不可欠なのである。というのも、情報化の推進にあたってはその IT 機器の導入・運用に伴う初期投資が必要であり、効率性を欠いた業務システムでは、単なるコスト高で終わってしまうという危険性があるからである。電子自治体、行政運営の改革、業務の見直しは密接に絡んでいるのである。

では、実際に、どのような改革や見直しが進んでいるのだろうか。それは、自治体の業

³⁷ Making a case for local E-Government, 2002, September, http://demo.ctg.albany.edu/publications/guides/making_a_case/making_a_case.pdf

務体系の見直しや組織構造の最適化を目指す BPR、行政運営を効率的な経営感覚で改善することを目指す NPM、コストや人材活用などの効率化を目指す ASP 等の共同アウトソーシング、などである。

自治体の情報化、電子自治体の推進においては、既存の行政運営体系の中に単に IT 機器を取り入れて、事務処理のスピードアップと効率化を図ればよいというものではない。IT 化を推し進めると同時に、情報化、電子自治体化においては、既存の業務体系のあり方、既存の行政運営のあり方を変えていかなければならない場面が多々出てくる。そういった組織内の業務内容の見直し、変革を BPR (Business Process Reengineering) という。BPR はもともと経営学の発想であり、売上高や収益率などの目標を設定し、その達成に向けて、業務体系の見直しや組織構造の最適化を目指すことをいう。行政の情報化あるいは電子自治体構想の推進においても、BPR は重要な概念として機能する。すなわち、自治体においても IT の普及による情報の共有化によって行政組織内の既存の業務プロセスや流れに大きな変化が現われるため、その既存の業務プロセスを抜本的に見直し、より効果的かつ効率的な経営を目指すのである。自治体の情報化は、情報通信機器といったハードやその中で動くソフトなど情報インフラの導入ばかりではなく、行政組織内の業務やシステムにも大きな変革を迫るものなのである。

さらに、自治体の情報化の進展の過程において、マネジメント（経営）という視点が、クローズアップされるようになってきた。総務省も 2002 年 5 月に新たな行政マネジメント研究会報告書「新たな行政マネジメントの実現に向けて」³⁸を公表し、行政における「マネジメント改革」の必要性を訴えている。そういったマネジメント改革の多くは NPM (ニュー・パブリック・マネジメント) に代表されると言ってもよい。

NPM は、それまで管理 (administration) ととらえられてきた行政運営を、経営 (management) ととらえ、事務処理過程よりもいかに効率的な経営を実践するかという点に重点を置いた行政改革である。それは、思い切った権限委譲や業績重視型の評価システムなどを、地方行政の中に取り込んでいくという改革である。NPM の手法は 1980 年代の新保守主義政権下のイギリスやアメリカ、あるいはニュージーランドにおいて積極的に採用され、その成果が世界的にも評価され、ひとつの行政改革のあり方として注目を浴びたものである。

日本においては、北川正恭前知事により導入された三重県の例が NPM として知られている。三重県においては、NPM という行政改革・経営改革単体を意識してだけでなく、「IT がなければ経営改革も事業評価もできない」という基本認識から「IT 時代にあって(中略)管理型(中略)の行政から脱却して、最小費用で最大効果をあげる経営型に変えようというのがキー・コンセプトです。『ニュー・パブリック・マネジメント』という民間企業的な思想は今までになかったのですが、この皿の上で経営型行政を進めていこうとしています。」と北川知事(当時)自身が述べている。三重県の NPM は、さらに「形から変える

³⁸ 総務省・新たな行政マネジメント研究会報告書「新たな行政マネジメントの実現に向けて」2002 年 5 月、http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/020524_1.html

BPR」、また行政組織の運営ばかりではなく、e-デモクラシーの試み、県議会という立法府の改革の試みとしても成果を残している。³⁹

こうした効率性を重視し、評価システムを取り入れた NPM などの経営型の行政運営は、自治体の事務や業務のあらゆる面に影響を及ぼすものとなるはずである。例えば、個人情報保護対策を例にとってみよう。旧来の管理（administration）型の行政運営にあっては、個人情報保護の対策は「公的機関なのだから、しっかりやらないと」といった倫理的側面のみからの発想で対策がとられがちであった。もちろん倫理面、人権面での認識に由来する対策がとられることは第一義的に重要なことである。しかし、効率性をも重視する経営（management）型の行政運営においては、倫理面もさることながら、コストや成績評価もまた重視される。予算が確保されているから、消化するほうがよい、ではない。個人情報の漏洩事件を起こして訴訟を起こされた場合のリスク管理をあらかじめ行い、出費を抑える必要性が出てくる。住民から損害賠償を求められたり、裁判費用の負担をするなどのリスクを考えれば、事前に保護の対策をしっかりと整備しておくほうが効率よいという構図が生まれてくる。倫理に加え、コスト感覚や効率性を採用する経営型運営には、倫理面だけに頼りがちな管理型運営には実践しにくい、こうした効果が期待できよう。

さて、情報化する自治体の行政運営の改革は、このような BPR や NPM といった業務システム見直しやマネジメント改革ばかりではない。電子自治体の構築・推進には、自治体組織の合理化と、開発・運用における低コスト化が欠かせないものともなっている。そのために、例えば、EA（エンタープライズ・アーキテクチャ）⁴⁰の考え方を取り入れた共同アウトソーシングの発想などが積極的に提唱されている。総務省は、電子自治体の構築・推進にあたって自治体が直面する財政的、人的な課題を解決するための具体策として、2002年5月、「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略」を発表した。これは、「複数の地方自治体が業務を共同化した上で、アウトソーシングすることにより、大幅なコスト削減と施策の重点化を図りつつ、雇用の創出等地域経済の活性化を推進」⁴¹することを目指したものである。平たく言えば、各都道府県が県下の市町村を取りまとめ、業務を標準化し、複数の区市町村がシステムを共同開発し、地元のベンダーを中心に委託（アウトソーシング）するという発想である。この共同アウトソーシング方式の発想により、電子自治体の構築・推進に伴うコストや人材の問題を効率よく解決していこうというものである⁴²。この考え方の典型的なものは、東京都でも採用されている ASP である⁴³。

³⁹ 北川正恭・安延申「政府・自治体の電子化路線に問いかけたい 北川正恭 vs 安延申」『別冊コンピュータ 2002 年秋号』2002 年、8-17 頁

⁴⁰ EA（Enterprise Architecture、エンタープライズ・アーキテクチャ）とは、経営戦略の実行に際し、その経営資源と実行体とのマッピングを行う経営の構造設計図のこと。（民間と行政を問わず）経営と IT または情報システムとの間に密接な関係があることから、注目されている

⁴¹ 総務省「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略」（PDF 版）、2002 年、<http://www5.cao.go.jp/shimon/2002/0513/0513item4-1.pdf>

⁴² こうした共同アウトソーシング方式導入の背景については、「第 2 フェーズに入った電子自治体構築」『月刊オープン・エンタープライズ・マガジン 2004 年 8 月号（特集 電子政府・電子自治体）』2004 年、36-41

ASPとはアプリケーション・サービス・プロバイダー（Application Service Provider）の略であるが、これは、アプリケーション・ソフトをインターネットなどのネットワーク経由で提供する事業者のことをいう。インターネットを活用する事業者であるため、ISP（インターネット・サービス・プロバイダー、Internet Service Provider）に対置して、ASPと呼ばれている。利用者は、ASPと契約することで、高価なアプリケーション・ソフトを購入することなく、ウェブ上のアプリケーション・マネジメント・センターに置かれたソフトをあたかも自分のコンピュータにインストールされているかのように利用することができるというメリットがある。

そして、実はこのASP方式の活用が、昨今の電子自治体構築にあたっては非常に重要な概念の一つとなってきたのである。ASPの活用により、「導入時においては、先行投資が少なく済み、システムを資産ではなく、経費として利用でき（中略）ハード・ソフト導入時のさまざまな管理業務が省け、アプリケーション導入のスピードアップが図ることができる。また、「運用時においては、利用者の規模に応じた運用を選択できること、およびソフトの更新が迅速に行えること（中略）IT人材の確保やデータの保守・管理やセキュリティ対策などがアウトソーシングできる」⁴⁴のである。このように、ASPは共同化という発想とともに、アウトソーシングという形態をも含んだ概念であると言える。

このASP方式の考え方は、しかし、アプリケーション・サービスだけに限られたものではない。それは、共同アウトソーシングという共通の根を備えていれば、セキュリティ・サービスであったり、マネジメント・サービスに応用することも十分可能なのである。そのことから、ASPに限らず、xSP⁴⁵と表現することができるのである。

次に、電子自治体とeデモクラシーの推進をめぐる課題について見ておこう。

電子自治体とeデモクラシー

最後に取り上げる、番目の課題は「eデモクラシー」と言われるものをめぐる議論である。

そもそも今政府が掲げている「電子政府・電子自治体」構想に大きく欠けている視点がある。それは、行政の情報化、あるいは電子政府・電子自治体構想の中に、民主主義はどのように位置づけられているのかという視点である。政府においてIT戦略本部を中心に練られている、この間の行政や地域の情報化、IT革命、電子政府・電子自治体構想は、いずれも、単なる行政の効率化を図るための手段なのか、景気回復のための道具なのか、と

頁に詳しい

⁴³ 東京都では、2003年2月に都内の区市町村からなる「都区市町村電子自治体共同運営協議会」が発足し、電子申請や電子調達の前オフィスシステムを当方式で行なうことで進められている。

⁴⁴ 榎並利博『電子自治体 実践の手引』2003年、146頁。なお、144-148頁も参照

⁴⁵ x Service Providerの略。xの部分にはいろいろなサービスの供給が可能。須藤修「電子政府」吉見・花田『社会情報学ハンドブック』2004年、134頁参照

いう疑問である⁴⁶。もちろん、行政事務の効率化や地域経済の活性化や雇用拡大は、電子自治体構想推進のための、非常に重要な動機となり得るものである。また、現代の地域社会には、都市化の問題、高齢化と福祉の問題、環境問題など多くの課題が顕在化している。それらに対応するための有効な武器としてITや情報化が大きく期待されているし、そのことはIT戦略本部においても十分意識されていることだと思われる。

しかし、電子自治体の推進が果たす役割はそれに尽きるものでは毛頭ない。問題はその次である。そういった現代の地域社会が抱える課題への対策を推進するために、住民はその要望を首長に伝え、議会に政策を提案したいのである。ITや情報化は、そうした政治参加のためのツールとしても有効なものであると考えられる。IT機器を駆使することで、住民やNPOの政策立案のためのネットワークづくりは極めて効率的に行うことができよう。行政の持つ情報の公開にもITはその力を発揮する。電子自治体構想の中においても、これまで以上の、あるいはこれまでとは異なったかたちの民主主義の表現形態が実現されるのではないかという期待がある。

しかし、残念なことに、現在進行中の電子自治体構想の中では、民主主義の概念が電子自治体と有効に結び付けられていないのではないだろうか。それを象徴的に物語るのは、そもそも『e-Japan戦略』全体を通して『民主主義』という言葉が、ただの一度も使用されていない⁴⁷という事実である。そのことは、今の電子政府・電子自治体構想がとかく国民・住民を、効率性重視の経営学的視点に立った「顧客」ととらえる傾向にあり、電子政府・電子自治体における実は主権者としての「オーナー」でもあるのだという視点がほとんどない、という現状を端的に示していると言えよう⁴⁸。

本来、電子自治体は住民にとって開かれた行政の場でなくてはならない。また情報化は開かれた行政のための有効な手段でなければならない。地域に住む住民が政策決定に積極的に参画できる民主的な双方向の場でなければならない。「まちづくりの計画や政策形成は、地域住民の生活に大きくかかわるものであり、政策形成過程の情報を住民に提供することが重要であり、「合意形成の過程には、各段階において住民参加の機会を広く保障することが重要である。」のだ。そして、「参加の手段として行政情報の電子化」⁴⁹つまり、自治体の情報化、電子自治体構想は極めて有効な手段であるはずであり、またそうでなければならない。

須藤修氏もまたかねてより、電子自治体構想におけるeデモクラシーの重要性について、より具体的な分析と政策的提言を添えながら、指摘している。須藤氏はeデモクラシーに

⁴⁶ こうした点について、岡崎俊一は次のように述べている。「『電子政府』プロジェクトが、その経緯を見る限り、当初は行政の情報化の一部として国民負担軽減を目的としていたものが、その後IT戦略や経済対策・産業競争力強化の側面からいわば産業政策として推進されてきたことは、(中略)疑問といわざるをえない。」(岡崎俊一「電子政府プロジェクトの概要と課題」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』2000年、37頁)

⁴⁷ 黒田充「IT革命・電子自治体構想と情報民主主義」OA情報化政策討論集会実行委員会/自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』2001年、15頁

⁴⁸ 前掲注、14頁

⁴⁹ 自治体情報研究会「電子自治体」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』2002年、179-180頁

ついて、「ITを利用した、政策立案、決定、執行過程への市民参加である。」と定義づけた上で、そこでは「制度的なものの整備だけではなく、生活者みずからが知識を身につけ、eラーニングなどをもちいてさらにレベルを上げていくことが同時に求められる。その際、（中略）電子地域コミュニティは民主主義の進化にとってその基盤を形成するものとなるだろう。」⁵⁰と述べている。

さらに、須藤氏は、そのeデモクラシー実現のためには、自治体の行政組織のみならず、市民、企業、そしてNPOなどの横断的なネットワークの連携による「地域民主主義」の実現が不可欠であると指摘している⁵¹。「地域民主主義」というものを公法的にひもとくならば、それは「地方自治の本旨」の保障と実現にほかならないと言えるであろう。そうした「地域民主主義」あるいは「地方自治の本旨」を実現させるためには、住民自治と団体自治とがバランスよく連携しながら機能していくことが当然、欠かせない。「そこに生活する人々にとって、本当に利用価値のある地域サービスを実現するには、自治体間連携はもちろん、セクター間連携、組織間連携などの横の協力を広げると同時に、ボトムアップの参画意識に支えられた地域民主主義のガバナンスが必要になる。これからが本当の地域間競争となるのであり、また「もはやNPOや民間の方々の方々の参画なしには、電子自治体事業は成立しない。その一步先の『地域民主主義』の議論がなければ、電子自治体構想は進まない」⁵²と言えるのである。つまり、自治体の行政組織が自らの意思で考え、市民が自ら地域づくりに参画していくことは、地方自治の時代の必然であるが、しかし、さらに地域に根ざしたNPOあるいは民間企業⁵³の積極的な参画、連携もまた欠かせないものとなってきている。そうした「地域民主主義」がなければ、eデモクラシーも電子自治体も実現はしないという指摘である。

こうした須藤氏による、電子自治体とeデモクラシーをめぐる一連の考察は、「市民を中心にした政府」(Citizen-Centered Government)⁵⁴つまり市民参画に根ざす住民本位の自治体行政というものを目的地とした場合、日本の民主主義の現状に見る達成度あるいは電子自治体の実態がまだ「市民を中心にした」目的地からは程遠いところにありそうだ、という

⁵⁰ 須藤修「電子地域コミュニティは民主主義の進化の基盤となる」『別冊 コンピュートピア 2002年秋号 電子自治体最前線』2002年、23頁

⁵¹ 例えば、環境に配慮した持続可能な社会発展の推進のためには、新たな知のネットワークが重要であり、そのためにはインターネットの利活用を駆使するNPOが連携の接点になるという。「地域住民、企業、自治体、研究機関や教育機関がNPOをコミュニティの接点として活用するのである。」(Sudoh, Osamu. *Strategies for Sustainable Development and the Formation of NPO Knowledge Networks*, 2004, p.25, 拙訳)。「市民、政府、自治体、そして企業は、環境に優しい、地域社会の開発へと働きかけるため、参加型民主主義の名の下に協力していかなければならないのだ。」(ibid. p.28, 拙訳)

⁵² 須藤修「次代の地域民主主義へ」『コンセンサス・コミュニティ Vol.13』2003年、2頁

⁵³ 例えば、『月刊 コンピュートピア 6月号』2002年、42-45頁などに、「電子自治体構想を支える地元SIベンダー」の事例などが紹介されている。ちなみに、SIとはSupporting Industry(基盤的技術産業)のことであり、基盤的な技術開発を専門とし、大手企業の一部門であるケースも下請的な独立した企業であるケースもある

⁵⁴ 須藤修「電子政府」吉見・花田『社会情報学ハンドブック』2004年、132頁参照

観察眼からくるものではないかと思われる⁵⁵。実際、日本の全国の電子自治体構想の中で「民主主義」や「市民参画」といった視点が欠如している状況下、e デモクラシーと呼ばれるものが、自治体の政治過程や政策決定過程に十分に組み込まれているとは言いがたい。e デモクラシーをめぐって、三重県、藤沢市、三鷹市など、一部の先進的な自治体の取り組みは確かにある。しかし、それらはまだごく一部の例であり、多くの場合、e デモクラシーは電子自治体の中でまだその居場所さえ確保できずにいるのではないだろうか。

ブライスやトクヴィルの言葉にもあるとおり、地方自治と民主主義は密接不可分の関係にある概念である。本来、e デモクラシーは地域づくりへの市民参画や住民参加という考え方に非常に有効に機能するものと考えられる。例えば、まちづくり、子育て、あるいは情報公開や個人情報保護などといった、パブリック・コメントとしての住民の直接的意見が参考となる施策の立案に際し、e デモクラシーは有効なシステムとなり得るはずである。しかし、そのe デモクラシー（電子民主主義）の概念が、現状では、電子自治体という概念に組み込まれていないのである。電子自治体構想を進める上で、このe デモクラシーの推進の問題は整理していかなければならないものと言えよう。この問題に関する探究はまた別に機会に譲ることとし、ここでは、これ程度にとどめておきたい。

以上、今日の電子自治体の現状、その取り組みと課題について概観してきた。それらの重要な課題として、情報インフラの整備、インターネットの活用による情報提供、ワンストップサービス化、電子申請・届出、CIO など情報化推進にかかわる人材育成、個人情報保護条例の整備やセキュリティポリシーの策定など制度整備、情報化にともなう組織のマネジメント改革や業務の見直し、そして e デモクラシーの推進、などが指摘された。地域の特性を活かした住民本位の電子自治体の実現するまでに、自治体が取り組んでいかなければならない課題は多い。

次の 3 章でじっくりと考察する予定であるが、地方分権一括法による分権改革を経て、今や、自治体がそれぞれの地域の特性を活かし、自らの意思と責任で地域づくりを進めていく時代を迎えつつある。電子自治体を目指した情報化の取り組みの中で、自治体は情報インフラの整備、電子申請・電子手続きなど行政サービスの向上、職員の IT 研修、セキュリティシステムの導入といった基本的プラットフォーム作成の初期段階（フェーズ 1）の只中にあるか、そこを少し一歩進んで、地域の特性や住民ニーズに応じたアプリケーションやサービスの整備・導入・運用に取り組む第二段階（フェーズ 2）に入ったかというところであろう⁵⁶。一部の先進的自治体を除けば、まだ多くの自治体ではフェーズ 1 のところで悪戦苦闘している段階であろうと思われる。十分であるか否かは別として、地方分権

⁵⁵ 次世代電子政府研究会（須藤教授と株式会社 NTT データによる研究会）「電子政府と民主主義に関する有識者調査結果報告書 / 同首都圏市民調査報告書」2001 年 12 月参照。 <http://www.riss-net.jp/ua/pdf/01-01.pdf> および <http://www.riss-net.jp/ua/pdf/01-02.pdf>。同調査において、「表現の自由」「情報アクセス」など主に 5 つの項目によって「日本の民主主義の制度上・実態上の達成度」に関するアンケート調査が行われている

⁵⁶ 須藤修「次代の地域民主主義へ」『コンセンサス・コミュニティ Vol.13』2003 年、2-3 頁参照

改革が法的にさらに一步進められた今は、全国の自治体が電子自治体の取り組みにおいて、住民の声や地域独自のデザイン、政策が求められるフェーズ2を意識し始める時でもあろう。個人情報保護制度といった住民の人権にもかかわる重要な情報化における制度的インフラの整備は、当然、そういったフェーズ2の段階の電子自治体には欠かせない要素であろう。地域独自のかつ住民参加による情報化の推進、住民本位のかつ地域独自の政策づくり、住民ニーズに応じた地域独自の条例づくりが、今後の電子自治体構想の推進においては欠かせないものであると言えよう。

2-3. 情報化と地方分権の相互作用

この節においては、情報通信技術の進歩とは別に、自治体をめぐる様々な社会状況の変化が、自治体の情報化や電子自治体構想を促し、また同時に、地方分権の拡大を要請してきた要因であるということ、さらに、情報化の推進と地方分権の拡大の両者がまた相互に影響しあっているということを検証する。

情報化と電子自治体構築を求める社会状況の変化

さて、ここまで、自治体の情報化と電子自治体について見てきた。しかし、なぜ情報化なのだろうか。なぜ電子自治体なのだろうか。もちろん、科学技術の発達、特に情報通信技術自体の著しい発達を第一義的な要因として挙げないわけにはいかない。しかし、自治体の情報化や電子自治体の構築という動きに関する限り、単に情報通信技術とかITの進展がその要因だというわけではなさそうである。そこには、どうやら自治体を含む社会状況の変化という要因、そしてそれに対応するための地方分権への流れという要因とが複合的に関係しているようである。

では、まず、自治体とそれをめぐる環境変化、状況変化について検討してみよう。そこには、5つほどの状況変化を見ることができよう。

第一に、ますます厳しくなる自治体の財政事情が挙げられる。特に1990年代以降の経済低迷とそれによる国・自治体における税収不足と財政の逼迫は深刻である。特に地方では、国との比較において、その事務割合に対する財源割合の少なさに対する不満が募っている。財政不足の状況下、何とかITの利活用、情報化の推進によって、**つまり電子自治体の構築によって、行政事務を効率化しコスト削減を具体化させていこう**という自然な試みがなされているのである。

第二に、日本のみならず、世界中の先進国に共通の問題であるが、少子高齢化による社会構造の変化が指摘できる。それによる若年労働力人口の減少が現実的に予見され、過疎に悩む農村や一部地方都市においては、地域経済に深刻な影響を及ぼし始めている。地域経済の減退が、アメリカにおいても電子自治体（e-government、電子政府）構想提唱の

始まりであったことを思い出してほしい。また、この少子高齢化の問題は後述するように、地方分権の動きにも影響を与えている。

第三に、さまざまなかつボーダーレスな 地球環境問題の発生とその深刻化の問題が挙げられよう。環境問題の特徴は、地域ごとに事情が異なるということ、その反面、行政区画とは無関係に、つまりボーダーレスにしばしば発生するため、地域での積極的な対応を必要としつつも、他地域とのまた時にはグローバルなかたちでの協力態勢が欠かせない課題でもあるという点である。地域的な問題であるという点において、これまでの国による画一的な環境規制だけでは有効に対処できず、それぞれの地域性を認める地方自治の充実化が要求されることになる(この点については、次章で議論する)。いっぽう、地域間連携による協力態勢を組むために、自治体と市民、企業、NPOなどが広範にネットワークをつくることが求められる。

第四に、行政サービスの多様化、迅速化、効率化といった、行政需要の変化が挙げられる。これは、行政サービスの質的・量的変化と言うこともできる⁵⁷。住民の価値観やニーズが多様化したため、自治体にはそれに対応すべく迅速かつ効率的な処理が求められるようになったのである。国による画一的、かつ総花的な行政インフラの提供だけでは、地域住民の要求に十分に答えることができなくなってしまったのである。財源や人材の限られた条件の中で、自治体が多様な住民ニーズに応えていくためには、従来のような法令執行型の事務や組織運営では十分ではなくなってしまったのである。多様化した行政サービスに応えるために地域独自の政策が必要となり、また迅速さと効率性に対応するために情報化というツールは不可欠のものとなっていった。

2004年4月の地方分権推進一括法の施行に伴い、地方分権推進の勢いは加速され、効果的で効率的な行政の執行が求められるようになってきた。その結果、各地方自治体において、限られた財源で住民の多様なニーズに対応しながら行政サービスを実施していくためには、従来型の仕事の進め方では対応しきれなくなっている。その解決策として、庁内業務の見直しや再構築とともに、住民との関わり方を自らの判断の下で見直すことが求められることとなった。それにはITをツールとして最大限に活用し、住民ニーズを的確で効率よく反映する「電子自治体」の構築が必要となってきた。⁵⁸

さて、ここまで、逼迫する地方財政の問題、少子高齢化の問題、ボーダーレスに発生する環境問題、多様化する住民ニーズと迅速処理と効率化を求められる行政事務という課題、つまりこれら諸問題による自治体をめぐる社会状況の変化が顕在化し、それぞれ情報化と電子自治体構築への動きを要求するということを確認してきた。

また、環境問題の発生は、地域間のネットワークづくりの必要性を特に明らかにした。

⁵⁷ 柳田茂和「自治体IT化を進めるもの阻むもの」OA情報化政策討論集会実行委員会/自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』2001年、104-105頁、または、藤村茂樹「電子自治体が求められる背景」情報化推進国民会議事務局編『電子自治体入門 先進事例に学ぶ』2003年、3-12頁、などを参照

⁵⁸ 藤村茂樹「電子自治体が求められる背景」情報化推進国民会議事務局編『電子自治体入門 先進事例に学ぶ』2003年、11頁

しかし、ネットワーク化の必要性は環境問題に限ったことではない。環境問題も含め、これら4つの諸現象のすべてが複合的に絡み合っている現実状況の下においては、4つの問題すべてがその対処のためにネットワーク化を要請していると見るべきであろう。財政の逼迫、少子高齢化社会の到来、地球環境問題の深刻化、住民ニーズの多様化など、どの問題をとっても、これらが社会の中でそれ自体、他とは無関係に単体的に存在しているのではなく、複合的に絡み合っているのである。例えば、財政の問題は他の3つの問題に影響を及ぼし、また、高齢化や地球環境の問題も、住民ニーズの変化に影響を与えている。こうした複合化された問題や現代社会に特有の諸現象に対応していくためには、従来のように国の画一的な政策だけに頼るのではなく、様々な主体のネットワークングによる協力体制を活用していく必要がある。様々な主体によるネットワークングとは、市民、企業、NPO、自治体、そして国、国際機構などの相互の連携によるネットワークの活用である。そして、そのネットワークづくりに有効な方法論が情報化であり、電子自治体構想なのである。このネットワーク化こそ、番目の自治体をめぐる社会状況の変化である。

「複雑化する政策的需要を充たすため、地域内のコミュニケーション（自治体のみならず、企業、住民やNPOなどのさまざまなセクタとの円滑な対話を含む）が必要となる。行政サービスとインフラの供給という伝統的政府マネジメントが曲がり角を迎え、厳しい地域間競争に勝ち抜くためにも成果オリエンテッドな競争的政府に向けた取組みが重要である。」⁵⁹ 自治体は、法令に基づく事務の執行や自治体単体だけによる組織運営あるいはアナログ的な業務処理に頼っていたは、もはや複合的な状況変化には対応できまい。こうした複合的諸問題に対応するためには、エンティティ間のネットワーク化が時代の必然である。そして、そういったネットワーク化を有効にする手段が、自治体においてはITを活用した情報化であり、電子自治体構想なのである。

そして同時に、先に見たような逼迫する財政、高齢化社会、環境問題、多様化する住民ニーズといった諸課題、またそれらに対応するに際しての、自治体ごとに特性や課題が異なる地域事情、また自治体ごとにそのネットワークングの異なる地域状況、こういった社会全体としての状況変化を見据えるなら、地域独自の対応を促す地方自治の拡大は必要な流れであると言えよう。

以上、自治体をめぐる5つの社会状況の様々な変化や諸現象が、それぞれ独自に、また複合的に絡み合いながら、自治体に情報化の流れと電子自治体の構築を促してきた要因であるという点を確認してきた。しかし、これらが自治体の情報化を促す要因のすべてでは決していない。もう一つ、地方自治、特に地方分権の拡大という大きな変化を忘れることはできない。自治体の情報化と地方分権の拡大について、次に検証する。

⁵⁹ 稲生信男「なぜ電子自治体が必要か 問われる自治体の情報戦略」島田達巳編『情報技術を活かす自治体戦略 電子政府に向けて』2001年、11-12頁

自治体の情報化と地方分権の拡大

これまで見てきた、自治体をめぐる5つの社会状況の諸現象や変化は、情報化や電子自治体構想に直接的に結びついてきた。しかし、これらの諸現象や変化は情報化を求めただけではなく、地方自治の拡大をも要求したのである。逼迫する財政は、コスト削減のために情報化ばかりではなく、自主財源拡大などの地方分権を必要としていた。多様化する住民ニーズや効率化された事務処理はITの活用を要請すると同時に、地域の特性やニーズに合致した施策やマネジメント改革の実施を可能とする自治権の拡大を必要としていた。また、環境問題の発生や社会のネットワーク化はICT（情報通信技術）の活用を必要とするとともに、自治体独自で地域特性にあった解決策を可能とするために条例制定権の拡大を求めていた。こうした、自治体をめぐる社会状況の変化は地方自治の拡大、特に地方分権の拡大を必要としていたのである。

そして、こうした時代的要求が具体化されたのが、1999年の地方分権一括法の成立である。同法の成立により、地方分権・地方自治の拡大が進み、地域の特性を活かしたかつ地域の特性に合致した施策の実施が少しずつ可能となってきた。こうした地方分権という環境の変化は、これまでの、国からの通達に従った行政事務の執行に励むという旧来の自治体の姿から、法令の下請ではない独自の自治体条例を制定し、地域に応じたマネジメント改革を実行し、国ばかりではなく市民やNPOといった様々なネットワークを活用するという、新しい自治体の姿を浮かび上がらせようとしている。こうした地域独自の施策を求める時代状況が進む中で、情報化の推進とITの利活用は大きな武器となるのである。この点において、地方分権の拡大は自治体の情報化の一番目の要因であるとも言える。

しかし、この地方分権の流れという変化は、ネットワーク化現象がそうであったように、やはり他の諸現象や変化と複合的に絡み合っている。また、地方分権の拡大が一方通行的にまたは片務的に電子自治体の構築に働いていると解すべきではない。自治体の情報化と地方分権の拡大は相互に作用し合いながら、新しい自治体行政の姿をつくり出していると思われるべきであろう。

榎並利博氏は、地方分権と「IT革命」という視点から、電子自治体の推進においていかに1999年の地方分権一括法の成立が大きな影響を与えたかということ述べている。同氏は、行政の組織運営や業務プロセスにおいて「従来のやり方を何ら変えたくないという風潮があるような組織では、パソコンとインターネットは単なる「箱と線」だけの価値しなくなってしまう」⁶⁰と警告し、「従来のやり方」を変えていくためには、行政改革や職員の意識改革もさることながら、「二〇〇〇年四月に施行された地方分権一括法が一番大きな原動力であると指摘できる」⁶¹という。従来、行政組織の現場においていくらITによる事務処理が導入されても、法律や通達や指導によって縛られていた自治体は、その事務処理スピードを向上させることはできたとしても、根本的な業務プロセスの改革には至らな

⁶⁰ 榎並利博『電子自治体 実践の手引』2003年、10頁

⁶¹ 前掲注、15頁

いという指摘があった。しかし、地方分権一括法の施行により、機関委任事務・通達・指導などが廃止され、また自治体の法令解釈権が再認識され、その法令に反しない限りにおいて法定受託事務についても条例制定が可能となり、国と自治体とは制度上、対等の関係になったのである。平たく言えば、自治体は、国の画一的かつ指導的な政策の施行から少なからず解放され、地域にふさわしい施策を独自の例規として制定・施行することがよりいっそう可能となったということである。集権から分権へという変化である。

この分権改革によって、従来の行政運営のあり方、業務プロセスのあり方は必然的に、分権型のそれ、地域特性にあったそれ、自治体の自己責任に基づくそれへと変化させられようとしているのである。地方分権一括法という今次の分権改革が法的・制度的に自治体の組織運営やその業務プロセスを分権型のそれへと変革を促し、また、自治体の情報化(「IT革命」)が技術的に組織運営や業務プロセスを効率的、効果的なものへと変革させているのである。地方分権と情報化(「IT革命」)は相互に作用し合う、密接不可分の関係にあると言える。

また、榎並氏は、これまでの行政内部で行われてきた議論には「市民の視点」というものが欠けていると批判し、そうした従来までの「市民の視点」を欠いた業務プロセスや事務処理を改めるには、地方分権一括法による分権改革と電子自治体構想の推進とがともに有効に働くと説く。氏は個人情報保護のケースを例示する。「個人情報の保護が大切だと言いながら、行政は自分の情報がどこでどのように使われているかを監視する手段を市民に何も提供してくれない。このような問題について、地方分権一括法を用いれば解決の糸口が見つかる。」⁶²といい、さらに「IT活用によって個人情報を今まで以上に強固に保護できる」⁶³という。

例えば、「収入額又は所得額、税額等は、地方公務員法と地方税法の『秘密』にあたる」ということが1974年の通達に記されているが、この通達は、それが廃止された2000年の改正地方自治法の施行によって、助言以上の意味をなさないものになってしまった。2000年以降は何が「秘密」に相当するかの法令解釈にしても、条例で規定するにしても、すべて自治体自身の判断によることとなったのである。個人情報の取り扱いについて、住民本位の姿勢にたった行政プロセスに変革することが、自治体自身の手で可能になったということである。自治体独自の、そして住民本位の個人情報保護のシステムづくりが制度的・法的に保障されただけではない。ITの活用によってさらに強固な個人情報保護のシステムづくりが可能になったのである。まず、個人情報を取り扱う担当職員は必ず個人データへのアクセス権限を認められた職員に限られ、さらにアクセスのログが記録として残すことが可能である。いつ、誰が、どこで、何のために個人データにアクセスしたのかをログは記録する。このIT活用をさらに有効にするために、その保存義務と住民の求めに応じて開示する義務、さらに、不服がある場合の異議申し立てをするための個人情報保護審査

⁶² 前掲注、18頁

⁶³ 前掲注、19頁

会・審議会のような機関の設置を、条例の中に自治体の意思で規定することができるのである。このようにして、「市民の視点」にたった、より機能的な個人情報保護のシステムづくりが、地方分権一括法による分権改革および IT 革命・電子自治体化の推進によって、可能となったのである⁶⁴。

このように見てくると、地方自治・地方分権と自治体の情報化・電子自治体構想の推進とは、一方通行的にはではなく、相互にかつ密接に関係しながら、自治体が直面している社会の変化や現象といった諸課題に対応するための有効な武器として、ちょうど車の両輪のように機能し合っていることが理解できる。自治体の情報化と地方自治・地方分権の拡大とは、それぞれがバラバラに別の流れの中で進んでいるようでありながら、実は、自治体が社会状況の変化や諸現象に適切に対応するために、両者が自然に引き寄せあい、相互に作用しあっているのである。

以上、逼迫する地方財政の問題、少子高齢化の問題、ボーダーレスに発生する環境問題、多様化する住民ニーズと効率化が求められる行政事務という課題、社会のネットワーク化といった、自治体をめぐる社会状況の変化が、情報技術それ自身の進展とは別に、自治体を情報化や電子自治体構築へという動きに向かわせる要因になっていること、またそれらの社会的変化は同様に地方自治・地方分権の拡大へと向かわせる要因にもなっていること、そして、情報化と分権という両者およびすべての諸現象が複合的に関係しあっているということを確認してきた。自治体自身とそこを取り巻く社会環境の変化は、従来型の自治体運営のあり方に必然的に変革を迫っている。その変革を有効にするための有効な武器が、これまで繰り返してきたように、情報化、電子自治体構想の推進であり、地方自治と分権の拡大なのである。新しい自治体行政の姿はこの両者を有効に活用したところから生まれると言ってよいであろう。

自治体の情報化は、福祉・教育・土木・都市計画といった行政分野を問わず、横断的に利活用される応用範囲の実に広い道具としての概念である。情報化推進の目的は「情報化の推進」それ自体にあるわけではない。その目的はあくまでも、住民の視点に立った自治体の総体的なまちづくり、住みよく安心・安全なまちづくりにあるはずである。適切に情報化された自治体、充実した電子自治体とは、ただ単にハード機器の情報インフラに満たされている利便性の高い自治体という意味だけではあるまい。充実した電子自治体を構築するには、住民にとって必要な行政情報がきちんと公開され、情報セキュリティに信頼感があり、住民の個人情報がいかりと守られている自治体が指向されていなければならないはずである。本来あるべき電子自治体の構築の中においては、情報化の制度的インフラとしての個人情報保護、プライバシー保護の制度整備がいかりと実践されることで、地域にふさわしい住民本意の電子自治体や行政運営が模索されていなければならないはずで

⁶⁴ 地方分権改革と自治体の情報化をフィルターとした、個人情報保護の問題の改善については、榎並利博『自治体の IT 革命』2000 年、145-194 頁に詳しい

ある。そういった姿の電子自治体の構築が求められていかなければなるまい。

2-3. まとめ

この章では、まず、梅棹忠夫氏による検討に始まる「情報化」の意味について探ってみた。情報化とは「広義には、情報技術の開発と利用が社会的に進むことと、一般に私たちの振るまいが情報に依存する度合いが強まること」であり、「狭義には、情報技術の社会的開発・利用の進展」であった。

そして、自治体の情報化とは、行政の内部業務のIT化や行政間のネットワーク化などを本質とする「行政の情報化」と、住民サービスや地域活性化などに資する「地域の情報化」との両者から成り立つものであり、それは決して住民の視点を抜きにした行政機構内部の情報化だけで達成されるものではない。

わが国における情報化は e-Japan 戦略や e-Japan 戦略Ⅱを軸に進められ、その中の大きな目標の一つとして、電子政府と電子自治体の構築が掲げられている。

自治体の情報化について時代を遡ってみると、それは1960年代のホストコンピュータ導入の時代から始まる。1980年代のOA化の時代を経、1990年代にパソコンが普及すると、IT革命と言われる高度情報化の時代に突入し、電子自治体構想が推進される。しかし、それは、情報セキュリティや個人情報の漏洩など情報化に伴う諸問題が顕在化し始める時代でもあった。

次に、電子自治体について検討を加えた。

電子政府・電子自治体（e-government）の概念はアメリカに始まるものであった。電子自治体の概念の特徴には、「IT、情報通信機器の利活用」「住民サービスの向上・改善」「ガバナンスやマネジメントの効率化」「住民参加、市民参画」「情報公開」「地域づくり」などがあり、それは、情報通信機器やネットワークの利活用により、より効率的な行政経営、より積極的な住民参加、より開かれた情報提供などを実現し、よりよい住民サービスと地域独自のまちづくりに取り組む自治体のことであった。

しかし、電子自治体をめぐる現況には課題も多い。そこには、情報インフラの整備、インターネットの活用による情報提供、ワンストップサービス化、電子申請・届出、CIOなど情報化推進にかかわる人材育成、個人情報保護条例の整備やセキュリティポリシーの策定といった制度整備、情報化にともなう組織のマネジメント改革や業務の見直しの問題、さらに e デモクラシーの推進など、まだ取り組むべき多くの課題が残されていた。

しかし、なぜ今、自治体の情報化や電子自治体構想が推進されているのだろうか。この点を明らかにする必要がある。

電子自治体が模索されるのは、情報技術それ自体の進展もさることながら、逼迫する

地方財政の問題、 少子高齢化の問題、 ボーダーレスに発生する環境問題、 多様化する住民ニーズと効率化が求められる行政事務という課題、 社会のネットワーク化といった、自治体をめぐる社会状況の変化や現象が大きな理由であった。また、こうした社会的変化は、地方自治・地方分権の拡大へと向かわせる要因にもなっていた。そして、この地方分権の拡大が情報化を必要とし、情報化の動きがまた地方分権の動きを加速させた。社会の変化と諸現象、そして情報化と分権という両者、これらすべてが複合的に関係しあいながら、現在の自治体をめぐる状況をつくり出していたのである。

このように、第2章では、自治体の情報化、電子自治体構想、そしてそれらと地方分権の拡大との関係などを中心に議論してきた。

では、自治体の情報化、電子自治体構想の推進という政策と密接に絡み、またその情報化推進の大きな助っ人でもあるという地方分権とはいかなるものなのだろうか。しばしば耳にする「地方分権」という言葉であるが、それがどのようなものであるのか、次章でじっくりと考察してみたいと思う。

また、地方分権を考察するからには、まず、地方自治そのものについて最初に整理する必要がある。この考察は、本研究の対象がなぜ国ではなく地方自治体なのかという根源的な問いに対する答えにもなってくる。いわば、研究の土台となる部分である。こうした理由からも、次では、地方自治についてその理念から丁寧に検討してみたいと思う。

第3章 地方自治と自治立法の可能性

3-1. 地方自治と地方分権

本研究のテーマは「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」であるが、最初に、なぜ自治体なのか、自治体の行政運営はどのようなものなのか、自治体ではどのような制度づくりが可能なのか、といった地方自治をめぐる基本的な問題を把握しておく必要がある。この本章1節は、言ってみれば、本研究の土台、しかも土中に打たれた杭の部分の土台とでも呼ぶべき部分である。

この節では、地方自治の根源的ファクター、由来の概念、類型などといった地方自治をめぐる理念、地方自治の本旨（住民自治・団体自治）、「自治体」の意味、戦後日本の地方自治、今次の分権改革の拡大、そして権能の配分と「区市町村優先の原理」など、自治体に関する問題を考えていく上でおさえておかなければならない地方自治の基本的事項について考察していきたいと思う。この節における考察が、次の2節へとつながり、また5章の議論の土台となるはずである。

3-1-1. 地方自治の理念

地方自治とは何か

ハロルド・ラスキは『政治学大綱』の中で「いかなる国家においても、強固な地方政治制度をもつのがよいことは、殆んど議論の余地のないほど明らかなことである」⁶⁵と記した。ラスキの言う「地方政治制度」とは「地方自治」にほかならないのだが、彼をして、「議論の余地がないほど明らかなこと」と言わしめた、その地方自治とはいかなる制度であろうか。まず、この基本的な問題から考えていきたい。しかし、「地方自治とは何か」という大きな問いに対して、政治学、行政学、あるいは法学のどこに立脚点をおくにしる、どれか一つの立場からこの問いに対してひとことで答えるのはとうてい不可能である。この問いはそれほど大きなものを包含していると言えよう。

この節では、地方自治の理念の定義を整理したあと、そこからいきなり地方自治の由来の概念的対立や自治の主体についての議論に入り込むことはせず、まず地方自治が求められるその根源的ファクターについて、一度おさえておきたいと思う。というのも、本研究においては終始、なぜ自治体なのか、なぜ自治体での取り組みなのかという根本的なテ

⁶⁵ ハロルド・ラスキ、日高明三・横越英一訳『政治学大綱 下』1952年、153頁、*A Grammar of Politics*, 1925

マが土台として横たわっており、議論の柱を打ち立てていく前に、この建てつけ部分の根本工事を示しておく必要があると思われるからである。

とは言え、「地方自治とは何か」という大前提の問いに全く答えないので、土台のないところにいきなり壁を貼り付けていくようなもので、論理の不安定さから作業が進まないことになる。それを避けるために、ここでは、ものの本による定義をまず引いておき、仮の整理を図っておきたい。

まず、『新自治用語辞典』によると、地方自治とは「一定の地域を基礎とする国から独立の団体が、その機関により、その事務を、当該団体の住民の意思に基づいて処理すること」⁶⁶であり、また『現代政治学小辞典』によれば、それは「国家の領域を一定の地方団体に区分し、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられている政治形態。」⁶⁷のことである。双方の定義の中には、団体自治・住民自治をより意識して意義付けているのか、自治概念の由来をより意識しているのかといった微妙な差異が存在してはいるが、それについてはここではあまり立ち入らない。両者の定義を参考に、筆者の言葉で平たく言うならば、地方自治とは中央政府の権限を行政体としての地方自治体に一定の範囲で委譲し、当該団体や住民の意思に基づく行政事務の管理や処理を任せることである、と言えよう。こうした定義付けが可能な地方自治ではあるが、その主体はだれなのか、由来はどうか、あるいは歴史的発展をみるとどんな類型があるのかなどのさまざまな説が存在する。

もう一つ、地方自治に関する議論の文脈の中で「自治」⁶⁸という語が頻繁に用いられる。筆者自身も用いているし、単に「地方自治」の「地方」を省略しているにすぎない用例もあるのだが、独立した「自治」という語の概念についてもひとこと触れておきたい。本来的に「自治」の対義語を挙げるならば「他治」ということになる。しかし、地方自治に関する議論の中では「他治」ではなく、いうまでもなく「官治」となる。特にここでいうところの「官治」は中央政府の官僚による政治、行政ということを意味する。「自治」とはそれに対置するものであり、分権の政治、行政である。さらに言えば、「リンカーンが民主主義の定義として述べた『人民の、人民による、人民のための政治』を変型した『住民の、住民による、住民のための政治』、とりわけ、『住民による政治』こそ『自治』にほかならないということができよう。『自治』が『官治』に対して『民治』といわれる」⁶⁹のはそうした事情による。

地方自治あるいは自治についての一般的なあるいは仮の理解はこれぐらいにとどめてお

⁶⁶ 新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典』2001年、608頁

⁶⁷ 阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』1999年、301頁

⁶⁸ 後にも紹介する村松岐夫は、地方自治法という法制度を議論の枠組みの中心とする多くの行政論の分析にとらわれず、そこに多元的なファクター、特に政治というファクターを取り込みながら、中央地方関係から地方自治を分析する。彼によれば（地方）自治とは「地方公共団体が、そこに居住する市民の共同事務を自ら処理することをいう。いい方を変えるなら、地域がみずからの利益が何であるかを、その政治行政的機構を通じて自ら定義することをいう」（村松岐夫『地方自治』1998年、164頁）のである。

⁶⁹ 秋本敏文・田中宗孝『地方自治制度』1978年、2頁

きたい。本研究のテーマは決して地方自治や自治そのものにあるわけではないので、ここに立ち止まってのあまりに詳細な議論は避けなければならない。しかし、これらについてはのちに概観しながら、もう一度おさえていくことにする。まずは、上記のように「地方自治とは何か」という基本的問いに対する確認作業を行った上で、地方自治、あるいは自治というものがそもそもなぜ追求されるのかという根本的な問題、その根源的ファクターについて考えてみたいと思う。

地方自治の根源的ファクター

イギリスの政治家でありのちに政治学者となったジェームズ・ブライスは「地方自治は、民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人」⁷⁰と言った。また、1831年から翌年にかけてアメリカの政治社会について実地調査を行ったフランスの政治学者アレクシス・トクヴィルはその著『アメリカの民主政治』の中で、「市町村制度」地方自治について次のように述べた。すなわち「(けれども)自由な人民の力は市町村の中にあるのである。市町村の諸制度と自由の関係は、ちょうど小学校と学問の関係と同じなのである。というのは市町村の諸制度は、自由を人民の手のとどくところに置き、自由を平和的に行使することに関心を持たせ、かつ自由を利活用することを習慣づけさせてくれるからである。」⁷¹つまり、地方政治が自由に対して持つ関係は、小学校が学問に対して持つ関係と同じなのである。秋月謙吾氏は、こうした言葉の意味するところを「民主主義という営みを、大きな規模の国家において実践するにあたっては、限定された地域においてエリート・マスのレベルで民主主義の訓練試行を行うことが有用であるということ」⁷²と説明している。

しかし、秋月氏も指摘していることであるが、地方自治と民主主義が「親和的に発展」してきたことは間違いないが、両者は決して理論的に一体不可分のものというわけでもないのである。世界の政治史の発展の中において、民主制というものの黎明期あるいは反動期というものが様々な形で存在したわけであるが、そうした不安定な時期には地方自治と民主主義との不思議な共存関係が実際に存在することもあったのである。例えば、日本では明治期に、必ずしも民主制の推進者ではなかった山縣有朋がそれまでの郡区町村編制法・区町村会法で定められた地方制度から、新たな地方自治制度へと法改正⁷³を中心になって推進したし、ファシズム政権下のドイツにおいても地方自治制度が確固として存在し

⁷⁰ ジェームズ・ブライス、松山武訳『近代民主政治 第1巻』160頁。Bryce, James (1838-1922) イギリスの下院議員、駐米大使、のちに政治学者。オックスフォード大学教授

⁷¹ Tocqueville, de Alexis, *Democracy in America*, 2002, p.57 (拙訳)
(トクヴィル、井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治 上』1995年、125頁参照)

⁷² 秋月謙吾『行政・地方自治』2003年、71頁

⁷³ 山縣有朋(1838-1922)はドイツ人顧問モッセの助言を得ながら、1888年(明治21年)に市制・町村制を、1890年(明治23年)に府県制・郡制を公布し、1878年制定の郡区町村編制法・区町村会法を改め、近代の地方自治制度を確立させた。市制・町村制においては、市長は市会の推薦候補者から内務大臣が任命し、町村長は町村会から公選された。市会・町村会とも議員は直接国税2円以上の納税者による選挙で選任された。また、プロイセンの州制度にならった府県制・郡制においては3府43県が創設され、郡会や府県会が議決機関とされた。

ていたのである。

こうした自治の現象は、もっとも、地方自治を目的としてとらえ導入するのか、あるいは地方自治を手段ととらえて実践するのかという二つのアプローチの存在可能性によってあり得るのである。地方自治の理念そのものを恒久的な普遍的価値として追求する立場に立つ目的論と同時に、ある社会の抱える構造や諸現象の問題解決のための手段として地方自治を活用するという立場も当然あるわけである。表象的にはどちらも地方自治を推進する立場であるということに違いはないのである。こうした、地方自治を目的としている場合と手段としている場合とでは、それぞれどのような根源的ファクターがはたらいているのだろうか。まず、こうした、結果的に地方自治が指向される根源的ファクターについて整理してみよう。概ね4つのファクターに整理することができそうである。

第一に、人間にはそもそも自分自身のことは自分で決めたいという根本的かつ極めて自然な欲求がある。これは自決と呼ばれる。政治構造つまり統治者と被統治者との間の関係の中にも同じ現象が生じ得る。つまり被統治者である住民は自分の直接手の届かないはるか遠い存在の中央の統治者に行政をまかせきっていることには一定の不安と不満とを募らせる。それは統治者を選ぶ選挙における直接民主制に対する強い欲求の存在によって確認することができる。人間はできれば自身で物事を決定したいのであり、それが叶わなければその人となりを実際に知っている少しでも身近な存在によって決定されることを望むものである。そう考えてみるならば、「地方自治制度は、人間のこうした本質的な願望に合致したものであり、それによって支えられてきた面が強い」⁷⁴とすることができる。「自決を究極にまで追い求めるとき、それは無政府主義にさえ行きつくことになる。しかし、そこまで行かない場合、住民は国家よりも心理的、物理的に接近した政府単位である地方政府により強い権限を与えることを望むであろう。地方自治という言葉そのものやその理論に見られる強い規範性の根源の1つは、ここにあると言ってよい。」⁷⁵「ここ」とはもちろん自決という人間の根源的な性質のことである。もちろん、一人一人の住人は行政資源もなく専門知識にも乏しい個人である。しかしそれでも、この自決の欲求ゆえに、「多くの場合に個人は、標準的に見て、特定の仕事を政府官吏のように巧みに処理することはできないのであるが、それにもかかわらず、その仕事が、個人自らの精神教育の一手段として、個人によって為されることが、政府によって為されるよりも望ましい」⁷⁶ということになる。こうした自決という人間の根本的欲求を目指した自治は、地方自治そのものを目的として追求する立場に立っていることは言うまでもない。

第二に、地域自律性と呼ばれるものがある。これは地方の立場に立つか、中央の立場に立つかによって、目的としての地方自治にも手段としての地方自治にもなり得るものである。では、どのような場合に地域自律性が存在するかと言えば、国家の中に民族的、文化

⁷⁴ 秋月謙吾『行政・地方自治』2003年、73頁

⁷⁵ 前掲注

⁷⁶ ジョン・スチュアート・ミル、塩尻公明・木村健康訳『自由論』1995年、218頁

的、宗教的に特異な地域が存在する場合に典型的に見られる。例えば、カナダにおけるケベック、スペインにおけるカタロニアやバスク、イギリスにおけるスコットランド、インドネシアにおけるティモール、中国における内蒙古や新疆ウイグルなどが例として挙げられる。どこまで自治や自律性が認められているかについては濃淡があるものの、それぞれの国家においてその自治体に一定程度の自治を認めていることは間違いない。当該国家側から見れば、当該地方政府が国家に対して自治を主張しているわけであり、見方を変えれば中央集権システムにとっては必ずしもありがたい態度表明ではない。しかし、逆に彼らに一定程度の自治を認めることによって、独立といった究極の行動に出ることへの防波堤を築く懐柔策でもあり、中央政府にしてみれば、自治を手段として考えているのである。ところが、自治政府側から見れば認識は全く異なり、自らの地域性と独自性を主張し、追求していく究極の目的達成に近い行動なのである。この地域自立性は、国家が民族的、文化的に均質性が高い場合には生じにくいファクターであると言える。

第三に、効率性による地方自治の指向がある。「帝国の限界」という議論がある。これは、たとえどんなにインフラ整備が進んでも、単一の権力体としての国家が統治できる範囲というものには、地理的にも心理的にも限界があるということを語ったものだ。歴史的に見ると、ローマ帝国、モンゴル帝国、スペイン王国、大英帝国などの例を引き合いに出すことができよう。いずれも拡大しすぎた巨大帝国を維持し、人心を引きつけ続けることはできなかつた。そこで、インフラ整備が不十分であった時代であればなおさらなのだが、民主主義の概念があろうとなかろうと、この帝国の限界に対応するためには何らかの形態の地方自治が極めて効率的かつ有効な統治方法の一手段であったことは間違いないと思われる。ここにおいて地方自治は手段または道具としての性格を持つ。

ジョン・スチュアート・ミルら功利主義者⁷⁷らの地方自治論にはこうした第三のファクターに依拠した、効率性や利益性を理由とした地方自治の考え方が強い⁷⁸。「純粋に地方的な事務はその地方において処理すること、また大規模の生産事業は自発的に資金を出資した人々の団体によって経営することは、右に述べた利益のほかに、発展における個性と行動様式における多様性とに伴う利益として本書ですでに述べられたすべての利益をもち、それによって一層推奨に値するものとなっているのである。」⁷⁹と、ミルは『自由論』の中で述べている。物理的あるいは地理的な理由が障害となり、行政資源の平等な供給が難しく、行政の効率的経営が難しい場合には、地方自治制度の導入をその課題に対する有効な解決手段と考えるのである。「限られた資源を統治において有効に使うためには、中央政府

⁷⁷ ジョン・スチュアート・ミルの功利主義については、ベンサム主義との比較からも、一定の注意が必要である。ミルは、あくまでもベンサムや父であるジェイムズ・ミルらのいわゆる哲学的急進主義の功利主義とは異なる立場にある。ベンサムの功利主義にいう幸福が物質的快楽をひとつの指標として考えるのに対し、ミルの功利主義においては幸福は理想主義的個人主義を指標としていると考えることができる。

⁷⁸ Stoker, Gerry, 'Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy,' in Desmond King and Gerry Stoker, eds., *Rethinking Local Democracy*, 1996, p.38

⁷⁹ ジョン・スチュアート・ミル、塩尻公明・木村健康訳『自由論』1995年、219頁

がそえをすべてコントロールするよりも、むしろ一定の範囲で地方政府に権限を与える方が効率的であるという理由から、地方自治を促進させようとする立場に立つ」⁸⁰ことが十分にあり得るのである。

第四に、地方自治には政策形成あるいは施策の執行の上でメリットがあるという考えに立ち、導入を推進する立場である。これもまた自治を手段としてとらえている。では、そのメリットとはどのようなものが考えられるだろうか。秋月氏はそういった政策形成上のメリットとして3つの例を挙げて説明する。まず、新施策の試験的な導入が行いやすいというメリットである。自治体では人口規模や地理的な大きさからも、新施策導入のコンセンサスが得やすいという事情がある。そして、自治体での試験的導入を元に、国において制度化し同施策を本格導入する場合には、試験段階で浮かび上がった諸課題に対して修正を試みながら制度づくりを行うことができるわけである。二つ目のメリットとしては、地方自治を認めることで、自治体間に競争原理が働き、相互が施策や制度を改革に取り組み、より魅力ある街づくりに取り組む姿勢に向かっていくということである。2章で見てきたより効率的な行政サービスを求める電子自治体の側面、あるいは5章で考察するより適切なプライバシー保護対策を目指す自治体の動きなどは、このメリットの具体例と言えよう。三つ目のメリットは先の二つ目の点から結果的に導き出されるものであるが、自治体間に施策や制度の競争が生まれることによって、自治体の優劣が生じ、住民の中に住みたい町、魅力ある町といった選択肢の幅が広がるという利点である。このことで、住民は自分自身が住まう町を選択する自由を行使することができるのである。このように、地方自治制度の採用によって、新しい施策や制度の試験的導入が容易になったり、自治体間に競争原理が生まれ、各自治体が魅力ある地域づくりに取り組み、結果的に住民自身が自分の住む町を選ぶ権利を獲得することができるようになったりと、政策形成や施策執行の上で様々なメリットが現れると言える。

以上、地方自治とはなにか、自治とはなにかという問いに正面から答えるのに先立ち、地方自治が指向される根源的ファクターについて整理してみた。第一は、自分のことは自分で決めたいという自決という人間の根源的欲求というファクターであり、第二は、国家の中に民族的、文化的、宗教的に特異な地域が存在する場合によく見られる地域自律性というファクターであり、第三には、限られた行政資源の中で有効かついちばん利益の出るかたちで行政の執行や統治を行うべきであるとする効率性を追及する考えとしてのファクターであり、最後には、政策形成や施策の執行時の様々なメリットというファクターである。そして、それぞれのファクターにおいて、地方自治をそもそもの目的としているのか、あるいは手段としてとらえているのかという違いがそれぞれある。

⁸⁰ 秋月謙吾『行政・地方自治』2003年、75頁

地方自治の由来をめぐる概念対立

さて、ここで再び冒頭の「地方自治とは何か」という基本的な問いに対して、改めて立ち返ってみたい。地方自治の定義をもう一度見てみると、『新自治用語辞典』では、「一定の地域を基礎とする国から独立の団体が、その機関により、その事務を、当該団体の住民の意思に基づいて処理すること」⁸¹であり、また『現代政治学小辞典』では、それは「国家の領域を一定の地方団体に区分し、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられている政治形態。」⁸²である、と説明されていた。そして、これら両者の定義を参考に、筆者なりの言葉で言い換えを試みた。それを再記すると、地方自治とは中央政府の権限を行政体としての地方自治体に一定の範囲で委譲し、当該団体や住民の意思に基づく行政事務の管理や処理を任せること、というものであった。地方自治の概念について、その定義付けの議論のテーブルにとどまって用語の組み合わせをあれこれ考えてみても、理解はあまり深まらないかもしれない。むしろ、地方自治をめぐる由来の概念対立、あるいは、その歴史的発展から見た地方自治のタイプの検討、またさらに、住民自治なのか団体自治なのかといった主体の議論などを通じて理解を深めることのほうがむしろ近道であろう。住民自治と団体自治を検討するところでは当然、憲法 92 条「地方自治の本旨」についても整理することになる。

最初に、政治学、行政学、憲法学などの分野でさかんに行われてきた、地方自治をめぐる由来の概念対立について簡単に記しておきたい。これは地方自治体のもつ自治権の由来を、そもそも自治権は国家に先立つ極めてアプリアリかつ自然権的なものであるとする固有説（固有権説）と、そうではなく 地方の自治権は国家から承認されてはじめて認められるものであるという伝來說（承認説）との伝統的な対立である。

固有説の起源はフランス革命期の自然法思想としての地方権⁸³を源とする。この説は、フランス革命後の憲法議会における議論⁸⁴、あるいは 1830 年制定のベルギー憲法における地方権の、立法・司法・行政に次ぐ第四の権力としての承認に具現化され始めたと言われている。また、フランス革命から約 1 世紀弱を経た 1871 年、中央政府から自立し、住民の参加と統制の下で自治をめざしたパリ・コミューンによる「フランス人民への宣言」⁸⁵には次のような宣誓文が記されている。「パリは何を要求しているのか。（中略）フランスのすべての地域に広げられ、そのおのおのにその完全な権利を保障し、かつあらゆるフラン

⁸¹ 新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典』2001年、608頁

⁸² 阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』1999年、301頁

⁸³ pouvoir municipal（地方権）

⁸⁴ 「フランス革命後の憲法議会において、革命後の地方制度をどのようにするかが議論されたが、その際、ツレは、個人が生まれながらにして固有の人権を有するという天賦人権説を地方団体の権限にも投影させて、地方団体は、たとえ他のすべての権利を喪失しても、それが国家団体の組織制度であるためには、私事務における私人と同様に、自己の固有事務を自己の機関をもって処理する権利、すなわち pouvoir municipal は必ずこれを有しなければならないことを主張した。」（秋本敏文・田中宗孝『地方自治制度』1978年、16頁）

⁸⁵ la Commune de Paris (1871), http://fr.wikipedia.org/wiki/Commune_de_Paris_%281871%29

ス人に人として、市民として、労働者としての能力の完全な行使を保障する、コミュニンの絶対的自治。」⁸⁶と。そして、それを「コミュニンの固有の権利」と呼んでいるのである。このように、固有説は自治権というものを個人の基本的人権のごとく、前国家的な権利、アプリアリで自然権的な権利であるとする立場であり、その自治権の剥奪は絶対に許されないと考える。

それに対し、伝來說または承認説は、地方自治は国が地方にその自治権を承認するから認められるものであり、そこには自治権の廃止さえ含まれるのであり、すべて国の制度・政策によって決定されるという考え方である。この立場の中心的存在は国家学の集大成者として知られる19世紀ドイツのゲオルク・イエリネックである。彼は

地方団体の権利が国家権利に対していかなる関係にあるかの議論は現行法から出発するほかないのであり、現在は地方団体の組織及び権限を決定するものは常に国家の法律であって、地方団体の行政は常に地方団体の意思に対立する国家意思の表れである法律に従う行政であること、単に多数の統一団体であるという事実からは積極的支配権は生じないのであり、近代法治国家においては、地方団体の支配権も国家に発し、地方団体が国家に必要な構成分子であるために国家が地方団体に支配権を与えたのである⁸⁷

と主張する。つまり、自治権は国の中央政府によって与えられている権利なのだという立場である。

以上、固有説（固有権説）と伝來說（承認説）とを紹介したが、この二つの概念対立の議論は特に政治学や行政学の分野で交わされてきたように思われる⁸⁸。しかし、筆者の印象では、どちらの説もやや過去のものとなりつつあり、むしろ次に述べるような最近の憲法学のテーブルでの議論の方が説得力があるように思われる。普遍的な地方自治一般の概念や理念が議論の中心テーマであるというなら、話は別であるが、そうでなければ憲法学における自治権の由来をめぐる議論も一瞥したほうがよいであろう。憲法学は文字通り、日本国憲法の解釈を主軸に議論が展開されているゆえ、日本の地方自治を考慮に入れているという意味においてもわかりやすい議論になっていると思われる。憲法学の間では、固有説と伝來說のほかに制度的保障説⁸⁹というものがさかんに登場し、むしろこの考え方が今や主流になりつつあるようである。

この制度的保障説は、もともとドイツのワイマール憲法の規定に関して主張された考え方であると言われる⁹⁰。それは、「個々の権利が保障されるわけではないが、憲法の規定

⁸⁶ 小沢隆一訳、杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、165頁

⁸⁷ 秋本敏文・田中宗孝『地方自治制度』1978年、18頁

⁸⁸ 特にドイツがその中心

⁸⁹ ただし、この制度的保障説を伝來說の一つと見る向きもある。例えば、杉原泰雄は制度的保障説を伝來說の「亜流」と呼び、厳しく批判している。詳しくは、杉原ほか編『資料 現代地方自治』24-26頁を参照

⁹⁰ 「憲法92条による地方自治の本旨の保障は、カール・シュミット（Schmitt, C.）のいう制度保障を意味するといわれることがある。制度保障の理論によれば、憲法は議会に対し、憲法の定める制度を創設、維持する義務を課し、その制度の本質的内容を侵害することを禁止している。つまり、そこで直接に保障されてい

により、制度そのものを保障し、それ自体を侵害することは許されず、制度の実体的内容を破壊し、その本質的要素を奪うような法律は憲法違反となる」⁹¹という法理である。自治権に関して言うなら、「地方自治の保障は地方公共団体の自然権的・固有権的基本権を保障したのではなく、地方自治という歴史的・伝統的・理念的な公法上の制度を保障したとみる立場」⁹²である。つまり、自治権は前国家的かつアプリアリナ天賦の権利概念ではなく、むしろ民主制の歴史の中で裏打ちされてきた制度である、ということ語っている。同様に制度的保障説の立場をとる佐藤幸治氏は、固有権説と承認説への批判⁹³を行ったうえで、憲法学の立場から次のように制度的保障説を説明している。

日本国憲法は、地方自治をもって単に統治上の便宜の観点から設けたのではなく、上述の立憲民主制の維持という視点に立って、その統治構造の不可欠の一部として地方自治制を捉えているとみるべきだからである。憲法が地方自治についてとくに独立の章を設けているのは、まさにかかるとは、地方自治制度の本質的内容を侵すことは許されないと解される。(中略)国民は憲法制定権力の担い手として、憲法を通じて、統治権力を中央と地方とに分割し、立憲民主主義の観点から、それぞれにふさわしい権力を配分したということである。⁹⁴

こうした制度的保障説が地方の自治権について、その立憲民主制の歴史的発展を踏まえ、かつ公法上において制度として規定されているという現実状況をもっとも客観的にとらえていると言えるであろう。1980年の大牟田市電気税訴訟第一審判決⁹⁵にみる判例もこうした制度的保障説に立脚したものと考えられる。

しかしながら、後に改めて検討することであるが、憲法92条にある「地方自治の本旨」の具体的内容を考えるときに、制度的保障説でも明確に示しきれない課題が残る。この点について、浦部法穂氏は次のように批判する。すなわち、制度的保障説では、「制度の本質的内容ないし核心がどのようなものか明確でなく、また、本質的内容に触れなければ、そのぎりぎりの線まで地方自治を狭めても違憲ではないということになって、地方自治を現状以下の保障に狭めることを正当化するものとなる」⁹⁶という。浦部氏の批判には警鐘の

るのは、制度そのものであって、たとえ主観的権利がそこから派生するとしても、それは個人の自由権とは異なり、前国家的な本来的権利ではない。」(長谷部恭男『憲法 第2版』2002年、448頁)

⁹¹ 松本英昭『要説 地方自治法 第二次改訂版』2004年、10頁

⁹² 中村睦男「地方自治」野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ 第3版』2004年、342頁

⁹³ 佐藤幸治氏による固有権説への批判は次のようなものである。「日本国憲法の立脚する個人主義の原則に照らして、なお地方公共団体が自然法的な絶対権を前提にしたものとみることができるか、地方公共団体はヨーロッパのそのような歴史的基盤を欠いてはいないか、そうした絶対的な固有権の主体というには地方公共団体は漠然としすぎてはいないか、憲法が地方自治の組織・運営につき法律に留保しつつ保障していることとの関係をどう評価するか、の疑問がある。しかも、固有権であるといっても、自治権の具体的内実をいかに構想するかについて明確を欠くきらいのあったことも指摘されなければならない。」(佐藤幸治『憲法 第三版』1999年、267頁)

⁹⁴ 佐藤幸治『憲法 第三版』1999年、267頁

⁹⁵ 福岡地判昭和55年6月5日

⁹⁶ 浦部法穂『全訂 憲法学教室』2001年、570頁

意味も含まれていると思われるが、固有説の立場にしる、制度的保障説の立場にしる、「地方自治の本旨」の内容をめぐって、固有権説においては地方公共団体の固有の自治事務は何であるかが、制度的保障説においては地方自治制度の本質的かつ核心的内容が何であるかが、それぞれ問題となるであろうから、両説の間にはさほど大きな差異があるわけではないであろう。むしろ、「憲法の基本的人権の保障と国民主権の原則に従って、『地方自治の本旨』を解釈して、地方公共団体の自治事務を歴史的、経験的に確定していくことが必要」⁹⁷な作業なのであろう。

地方自治の類型

地方自治、自治権をめぐる由来の概念対立についてはこれぐらいにとどめたい。次に、その歴史的発展から見た地方自治の類型について概観してみたい。

地方自治を特に中央と地方の関係に着目した場合、その歴史的経緯と理念から、分権・分離型と集権・融合型とに分けることができる⁹⁸。また単純化して言えば、それらはそれぞれ前者を住民自治、後者を団体自治と呼ぶことができよう。ただし、住民自治・団体自治に関する議論は後に譲ることにする。

まず、分権・分離型の地方自治は、主にイギリスで発展し、その後アメリカやカナダ、オーストラリアなどアングロサクソン系の国々に浸透していった地方自治の考え方である。これらの国々では、早くから各市町村に行政事務の権限が授権され、タウンミーティングなどの草の根の自治が根付き（分権的）また自治体を実施しうる事務や行使可能な権限について授権法に明確に定められ、各級政府の行政サービスが相互に分離されたかたちで住民に提供されてきたのである（分離的）。こうした分権・分離型の地方自治の根本的発想には、地域社会の公共的問題はまず第一にそこに住まう住民自身の責任で管理し、解決すべきだというものがあり、それは地域社会への中央政府からの介入をできるかぎり排除しようという姿勢に基いている。これは住民自治の考えの基本でもある。

それに対し、集権・融合型の地方自治は、フランスを発祥の地とし、そこからイタリア、スペイン、ポルトガル、さらにラテンアメリカ諸国へと普及したルートと、ドイツ、オーストリア、オランダ、さらに北欧諸国へと普及したルートとがあり、前者ラテン系のルート、後者ゲルマン系のルートを問わず、ヨーロッパ大陸系の地方自治にみられる考え方である。これらの諸国では、内務省などの中央官庁が自治体の事務を管理し、地方の自治は国家の統一を脅かさない範囲内でのみ認められ（集権的）また国と地方の事務権限は明確に区別されているわけではなく、各級政府の提供する行政サービスが相互に競合し、混在していることも珍しくないのである（融合的）。こうした集権・融合型の地方自治においては、地域の公共的問題を解決する法制度は中央政府から自治権を認められた地方自治体に賦与されたものであり、近代国家の地方自治は国家の保障の下に成り立っていると考え方に基い

⁹⁷ 中村睦男「地方自治」野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ 第3版』2004年、343頁

⁹⁸ 西尾勝『行政学』1996年、57-63頁参照

ている。これは団体自治の考え方である。

ただし、上記のような分権・分離型と集権・融合型といった類型化はもちろん絶対的な指標ではない。特に今世紀初頭のファシズム体制の反省からドイツなどでも分権が推進され、連邦制が採用されたり、またフランスでもミッテラン政権下で地方制度改革による分権が進められ、また逆に、アングロサクソン系の国々では国の行政サービス権限の自治体への委任の増加によって中央の統制が強められるという傾向が出ており、両者は接近しているとも言える。また、現代の国家の福祉国家化の流れに伴い、地方自治体の行政事務が膨張してきているという新たな中央と地方との関係も指摘されている。

日本国憲法と地方自治

ところで、日本において地方自治が憲法上にきちんと制度として位置づけられ保障されたのは、戦後の日本国憲法制定以後のことである。それまでは、日本の地方自治は憲法上に規定された制度ではなく、憲法とは直接の関係を持ってはいなかった。地方自治は憲法上、無規定だったのである。それは、戦前において、府県制、市制・町村制に関する法律によって規定された制度にすぎなかった。戦後になって初めて、憲法の中に一つの章（具体的には 8 章）を割いて、「地方自治」という憲法上の制度として保障されたのである。それによって日本における地方自治の法構造は、憲法を頂点とする地方自治に関する法源からなる法体系を備えることとなり、その成文法の構造は階層的なものとなっている⁹⁹。いまや、憲法に保障されたこの地方自治制度を抜きにして日本の政治・行政における諸現象ばかりではなく、日本の社会システムそのものを紐解くことはできまい。それほど、この地方自治の制度は戦後日本の中に根付いた、あるいは不可欠の制度となりつつあると言える。

それでは、実際に憲法の中において、地方自治はどのように規定されているのだろうか。特に「地方自治の基本原則」を規定した 92 条に注目して検討してみたい。そこには、憲法および地方自治論の議論の中でしばしば語られる「地方自治の本旨」という言葉が記されているが、それは一体どのようなものなのだろうか。そして、住民自治・団体自治とは何だろうか。これらの点を整理してみたいと思う。

憲法の本を開いて、「地方自治」の章を覗くと、必ずといっていいほど冒頭付近に、ブライスあるいはトクヴィルらの言葉がつつられている。先にも記したとおり、そこには「地方自治は民主主義の学校である」と書かれている。それほどこの言葉は地方自治の意義の一つを適格にかつ象徴的に語っているのである。その意味するところは、すなわち、地方自治制度は民主主義の一つの具現化であり、住民にとって最も身近な地域において自由な

⁹⁹ 地方自治の成文法（制定法）体系の階層は、憲法、国の法律（地方自治法など）、政令、府・省令、命令、条例、規則などによって構成されている。条約も成文法であるが、地方自治に関するかぎり、直接的な法源にはなるとは考えにくい。また、不文法（非制定法）に関しては、慣習法、判例法、条理法などが挙げられる。地方自治に関する慣習法は一般的に地域の民衆の間の慣習法と行政先例法などがほとんどであろう。（松本英昭『要説 地方自治法 第二次改訂版』2004年、43-48頁参照）

政治参加つまり自治が保障されているということは、民主主義の安定化に寄与し、民主制の土台を築き上げるものなのだ、ということである。そして、憲法においては四力条にわたって地方自治に関する規定が定められている。92条の「地方自治の基本原則」に始まり、93条「地方公共団体の機関とその直接選挙」、94条「地方公共団体の権能」、そして95条「特別法の住民投票」という規定までである。一般に、92条の「地方自治の本旨」については、住民自治と団体自治の両者を兼ね備えた地方自治の実現がその趣旨であると解されている。また、94条においては自治三権、すなわち自治行政権、自治立法権、そして解釈上認められている自治財政権の三つの権限が規定されている。

地方自治の本旨

では、92条について詳しく見ていこうとする。そこには次のように記されている。「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」これは、日本の地方自治の理念・原則を示している規定と言われるが、それはどのような内容と理解すべきなのだろうか。その考え方の原点を憲法の中に見るとするならば、92条に示されている「地方自治の本旨」を検討してみる必要がある。しかし、憲法はこの「地方自治の本旨」についてそれ以上のことは何も語っていない。具体的な権利の内容等はいっさい記されていないのである。¹⁰⁰ しかし、一般的に、この「地方自治の本旨」を構成するものはもっぱら住民自治と団体自治であると解されている。田中二郎氏は、地方自治の本旨について「国のもとに、地方公共団体の『人(住)民自治』と『団体自治』の二つの意味における地方自治を確立すること」¹⁰¹と説明している。

ところで、この「地方自治の本旨」の議論を中心に、地方自治の制度を定めたこの92条はそもそも単に立法の指針を示したにすぎないプログラム規定(訓示的規定)なのか、あるいは、法規範としての意味を有するのかということについての議論がある。平たく言えば、92条にみる地方自治の保障はいったいどういうものなのかという議論である。そして、この議論は、地方自治の権利、自治権の由来をめぐる概念対立の議論にほかならない。すなわち、地方自治は前国家的な固有な権利なのか(固有説)、国から承認された権利なのか(伝來說)、あるいは固有の権利とは言えないが、地方自治の制度そのものは保障されなければならないということなのか(制度的保障説)、という議論である。これに関しては、先に見てきたとおり、昨今は制度的保障説が有力な説と理解されているようである。もちろん、そこで制度的に保障されるものとは「地方自治の本旨」にほかならないことは言うまでもない。

¹⁰⁰ これに関して西尾勝氏は次のように述べている。「この『地方自治の本旨』が不確定概念であるために、これが国会による立法に対する有効な歯止めの機能を果たしてきたとは認められない。(中略)新憲法の理念を実現していくためには、この『地方自治の本旨』の内容を具体的に豊かにしていくことが肝要である。」(西尾勝「地方分権」『ジュリスト 1192号』2001年、206頁)

¹⁰¹ 田中二郎『要説 行政法 新版』年、74頁

住民自治と団体自治

では、「地方自治の本旨」を構成しているという住民自治と団体自治とはどのようなものなのであろうか。芦部信喜氏は、次のように記している。「住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。」¹⁰² また、塩野宏氏は、

住民自治とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足することを指し、団体自治とは、国から独立した地域団体を設け、この団体が自己の事務を自己の機関によりその団体の責任において処理することをいう。これは、いずれも、地方的な事務に関する公的意思の形成のあり方に関するものであるが、前者は意思形成にかかる住民の政治的参加の要素に着目したものであり、後者は地域の団体の国家からの独立した意思形成の点に着眼したものである。¹⁰³

と述べている。つまり、住民自治は自治体に委ねられた問題に取り組むにあたり、住民の意思を尊重し、自己の責任に基づいて処理するものであり、民主主義的要素を持ったものである。それに対し、団体自治は自治体に団体としての独立性を与え、団体が自己の問題を自主的な意思、権限、責任に基づいて解決する姿勢であり、自由主義的・地方分権的な要素を持ったものである。先の「[地方自治の類型](#)」のところで見てきたように、住民自治の考えはイギリスやアメリカで、団体自治の考えはドイツやフランスで発達してきたものと言うことができる。戦前の日本の地方自治はドイツの制度にならったこともあり、団体自治を全面に押し出した地方自治制度であったと言えよう。「団体自治のもとでも、団体内の問題の処理の仕方は多様でありうる。住民の参加のもとで問題が解決されることもあれば、各地域の有力者の協議で問題が解決されることもある。したがって、団体自治は必ずしも民主政治と結びつくとはいえない。明治憲法下の地方自治においても、団体自治は存在しえたのである。」¹⁰⁴ ただ、戦後の日本の地方自治についても、基本的には団体自治が中心的な役割を果たしてきたことには変わりはないと言えよう¹⁰⁵。

憲法における住民自治・団体自治それぞれの具体的内容を見てみると、まず、住民自治においては次のような3点を拾うことができる。つまり、地方自治体の長や議会の議員の直接選挙(93条2項)、一の地方公共団体のみに適用される特別法の住民投票(95条)、地方自治法74条から88条に規定されているような条例制定、監査請求、議会の解散請求、議員・首長の解職請求など一連の直接請求の諸制度、である。いっぽう、団体自治については次の4点が、いずれも94条の中に具体的に示されている。すなわち、財産の管理、事務の処理、行政の執行、条例の制定、である。

¹⁰² 芦部信喜『憲法 新版』1997年、329頁

¹⁰³ 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法 第二版』2001年、102頁

¹⁰⁴ 阿部斉「地方自治と市民参加」阿部斉・久保文明・山岡龍一『新訂 政治学入門』2000年、96頁

¹⁰⁵ 秋月謙吾『行政・地方自治』2003年、80頁参照

こうした、住民自治と団体自治の二つの不可欠な要素から地方自治の本旨は構成されているわけであるが、「地方自治の本旨」において、この両自治の理論上の比重はどうあるべきかについての議論¹⁰⁶というものがある。例えば、住民自治こそ地方自治の根本であり、団体自治はその実現のための手段であるという主張があり、また逆の考えもある。しかし、地方自治の実現のためには、どちらがより重要であるということよりも、むしろ両自治がともに備わっていることが不可欠ということであると思われる。たとえ自治体に独立の地位と権限が認められていたとしても、そこに住民の意思による自主的な参加と決定のシステムが保障されておらず、自治体の官僚の独断で地域の課題が処理されているならば、それは地方自治の本旨が保障されているとは言えない。逆に、その自治体に住民の意思による参加のシステムが整備されていても、その地域に団体としての十分な権限が認められていなければ、やはり地方自治の本旨が確保されているとは言えない。地方自治の実現、地方自治の本旨の具体的な制度保障のためには、住民自治、団体自治の両方が導入、整備されている必要がある。まさに「地方自治が、本来の自治であるためには、国から独立の地方公共団体が設けられるという点で団体自治と、その事務の処理が住民の意思に基づくという意味における住民自治との二つの要素が兼ね合わされることが必要であり、この両者を切り離して考えることはできないものである。」¹⁰⁷ということにほかならない。

ただ、現実には、日本の地方自治の実態をみると、住民自治と団体自治との両者がバランスよく調整された地方自治の本旨が保障されてきたかと言えば、答えは残念ながら、そうではなかったということになる。実際には、「戦後日本における地方自治の中心はあくまで団体自治的なものであって、また道具的な傾向が強いと言える。住民自治を全面に押し立てた、目的としての自治の主張は常に存在したが、ある時期までそれはいわば脇役的な存在であった。」¹⁰⁸のである。より充実した地方自治の実現のために残されている課題は少なくないであろう。団体自治として理解される地方分権の問題については後述することとする。

地方自治の原則の世界標準化

地方自治をうたった原理・原則は近代以降の世界において数多く認められる。そのどれにおいても、地方自治の存在が民主主義の発展においては不可欠のものであるという認識の下に位置づけられている点は共通している。ここにいくつかの現代の代表的な地方自治に関する原則を取り上げてみたい。扱うのは、第一に、今や世界の地方自治のスタンダード・モデルであり、一つの範とされてき、また大きな影響を及ぼしてきたヨーロッパ地方自治憲章である。続いて、1985年に初めて採択された世界地方自治宣言、そして、その宣言を発展させた形で今も国連で協議が続いている世界地方自治憲章草案である。これら

¹⁰⁶ 秋本敏文・田中宗孝『地方自治制度』1978年、3頁参照

¹⁰⁷ 新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典』2001年、608頁

¹⁰⁸ 秋月謙吾『行政・地方自治』2003年、80頁

地方自治原則の世界標準化についての考察が、プライバシー問題の議論に直接表象されてくることはもちろんないのだが、こうした地方自治の理念をめぐる諸現象を確認しておくことで、地方自治が現代政治社会の基礎として必須のものであるということの理解を提供してくれるはずである。

まず、ヨーロッパ地方自治憲章¹⁰⁹である。同憲章は、1985年にヨーロッパ評議会¹¹⁰の閣僚委員会が採択し、1988年に発効した、地方自治に関する保障をうたった世界初の多国間条約である。2003年1月の段階で38カ国がすでに批准している。この憲章は、ヨーロッパ評議会が1957年に設置したヨーロッパ地方自治体協議会¹¹¹が1968年に提案した「地方自治の原則に関する宣言」にまで遡ることができる。本憲章は実に、のちの世界地方自治宣言および世界地方自治憲章草案のモデルにもなった地方自治の原則であり、「民主主義の基礎としての地方自治が、地方自治体の全権限性、補完性の原理、自主組織権、自主財政権（財源の保障）等を内容とすることを明らかにした本憲章は、地方自治の国際的スタンダードを示し、地方自治の国際的保障の流れを生み出した点で注目される」¹¹²ものであると言える。

ここで、ヨーロッパ地方自治憲章をめぐる「補完性の原理」について、少し説明をしておきたい¹¹³。実はこの「補完性の原理」という概念はのちの世界地方自治宣言および世界地方自治憲章草案の中にも盛り込まれてくる、また地方自治体の自治権を考える上では理解しておくべきひとつのキーワードである。ヨーロッパ諸国においてはこの原理はすでに普遍的な地方自治の原理の一つとしてとらえられているし、日本においても、地方分権推進委員会の最終報告書（2001年）を始め、京都市や神戸市あるいは東京都などの「地方自治体が行行政改革の過程で補完性原理を援用したりするようになって、地方自治関係者の間では補完性原理への注目が集まっている」¹¹⁴のである。

この「補完性の原理」について詳しく述べているのがヨーロッパ評議会による『補完性

¹⁰⁹ European Charter of Local Self-Government <http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/siryousitu.html>
原文および日本語訳は資料編を参照。なお、日本語訳は地方分権推進本部による

¹¹⁰ Council of Europe, CE 西ヨーロッパ諸国だけではなく、ベルリンの壁崩壊後は中・東ヨーロッパ諸国も加盟している。2003年の段階で加盟国数は44カ国にのぼる

¹¹¹ Conference of Local Authorities of Europe ヨーロッパ評議会の加盟国の市町村の代表者で構成されている。1957年設立

¹¹² 杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、83頁

¹¹³ 「補完性の原理」という言葉自体はヨーロッパ地方自治憲章には使用されていない。ただし、同憲章4条3項「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行するものとする。他の当局への責務の配分は、その任務の範囲と性質及び効率性と経済性の要請を考慮して行われなければならない。」（廣田全男・糠塚泰江訳「ヨーロッパ地方自治憲章・ヨーロッパ地域自治憲章草案」杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、68頁）の規定が「補完性の原理」を述べている部分であるというのがヨーロッパにおいて通説となっている。また、「補完性の原理」をめぐる詳しい議論については、廣田全男「補完性原理と『地方自治の本旨』」白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』2004年、103-130頁を参照

¹¹⁴ 廣田全男「補完性原理と『地方自治の本旨』」白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』2004年、104頁

の原理の定義と限界』¹¹⁵という研究報告書である。同報告書の中で、「補完性の原理」とは「上級レベルの集団の方がより効率的でより満足のいくようなやり方で実現しうる責務を除いては、個人や個人が作る集団からいかなる責務も奪ってはならないことを求める社会の組織原理であると同時に、地方と地域と全国の各レベルの当局間の権限分配に関する技術的な原理」¹¹⁶のことを言う。記述が観念的で少し分かりにくいのだが、それには理由がある。というのは、実はもともと「補完性の原理」自体が歴史的にも長い哲学論議の中で発展してきた原理でもあるためである。「補完性」の根底には、「自由人の統治の技術」としてのアリストテレスの政治概念、トマス・アクィナスによる被統治者の面倒を見、責任を負う役割としての政府という考え、ジョン・ロックらの自由主義にまで脈づいている思想なのである。ただ、それは、今日的には「一つの政治的哲学の運び手」でもあるのだ。「補完性の原理」の解釈を、より上のレベルの団体への権能委譲を正当化させる意味とするのか、あるいは逆に市民に最も近い基礎自治体への権能委譲を守る意味とするかに関して、ヨーロッパ諸国は、市民により近い基礎自治体への権能委譲を守るものだという後者の解釈を「政治的な選択」として選んだのである。つまり、「ヨーロッパ地方自治憲章から世界地方自治憲章草案にいたるまで、『補完性の原理』の概念は『近接性の原理』、すなわち基礎自治体優先の事務配分の原則の意味で使われている」¹¹⁷のである。

しかし残念なことに、日本における「補完性の原理」の理解にはやや錯綜している傾向が見られるようである。例えば、地方分権改革推進会議の報告書「事務・事業の在り方に関する意見 自主・自立の地域社会をめざして」¹¹⁸において「補完性の原理」は、『それぞれの事務の性質に応じて担い手として最もふさわしいレベルの地方公共団体や国に事務権限を分配する原則』と定義された。そこでは『補完性の原理』をヨーロッパ地方自治憲章におけるような『近接性の原理』として理解する立場は放棄され、それは『役割分担の適正化』原理として把握されて」¹¹⁹しまっているのである。

さて、議論を世界の地方自治に関する諸原則に戻したい。次に、世界地方自治宣言¹²⁰を概観する。同宣言は1985年に開催された国際自治体連合¹²¹の第27回世界大会(リオデジ

¹¹⁵ la Définition et limites du principe de subsidiarité 1994の報告書。

http://www.coe.int/T/F/affaires_juridiques/D%E9mocratie_locale_et_r%E9gionale/Comit%E9_directeur_%28CDLR%29/Publications/Communes_et_r%E9gions/55f.pdf

¹¹⁶ 杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、182頁

¹¹⁷ 廣田全男「補完性原理と『地方自治の本旨』」白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』2004年、107頁

¹¹⁸ 2002年10月

¹¹⁹ 廣田全男「補完性原理と『地方自治の本旨』」白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』2004年、111頁

¹²⁰ Worldwide Declaration of Local Self-Government <http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/siryousitu.html> 原文および日本語訳は資料編を参照。なお、日本語訳は地方分権推進本部(全国知事会・全国都道府県議会議長会・全国市長会・全国市議会議長会・全国町村会・全国町村議会議長会から構成される地方六団体が設けた地方自治確立対策協議会の中に、1995年、分権を推進する目的で設置された)による。

¹²¹ International Union of Local Authorities, IULA(ユーラ)と読む。1913年に世界各国の自治体間の協力と協議を推進するために設立。事務局はオランダのハーグ

ヤネイロ) でいったん採択されたものであり、ソビエト連邦をはじめとした共済主義諸国の体制崩壊による社会情勢の変化を受けて、1993年の第31回世界大会(トロント)において改めて新宣言として採択されたものである。基本的に宣言はヨーロッパ地方自治憲章をモデルにしており、その規定においても若干の相違点はあるものの、理念・原則を共有している。同宣言がうたわれたその意味は、ヨーロッパ地方自治憲章の原則は欧州だけではなく、世界各国で実現されるべきものであるということにほかならない。宣言の第1条は地方自治の憲法的基礎をうたっており、「地方自治の原則は、憲法又は政府組織に関する基本法において承認されなければならない。」と定めている。宣言は経済社会理事会の討議を経たものの、結果的には、国連機関の勧告としての採択には至らなかった。しかし、同趣旨の試みが現在、世界地方自治憲章というものに姿を変え、国連の場に土俵を移して継続審議中である。

世界地方自治憲章草案¹²²は、国連人間居住センター¹²³と世界都市・自治体世界調整協会¹²⁴が推進役となり、1998年に第一次の草案が発表されたものである。憲章の試みは世界地方自治宣言の採択を主導した国際自治体連合の精神を受け継ぐものであり、地方自治に関する理念・原則の普及と推進を訴える議論がようやく国連に上ったということを物語っている。この憲章草案もまた宣言同様、ヨーロッパ地方自治憲章をモデルにしているが、国連での採択を目指すという意味において宣言を進化させたものということができる。憲章草案の中には、地方自治に対する二つの基本的認識が盛られている。第一に、地方自治は民主主義において不可欠であるという認識であり、第二に、地方自治が国や社会を強固にするものであるという認識である。また「地方自治体の全権委譲、補完性の原理、包括的・排他的な権限配分、上位の意思決定過程における聴聞・参加、自主組織権、自主財政権、自治体の連合権の保障など、地方自治のグローバル・スタンダード」¹²⁵がその内容として規定されている。第二次の草案がつけられ、2001年の採択を目指していたが、アメリカや中国の反対¹²⁶から国連総会への上程には至らなかった。現在も憲章をめぐる討議が国連において継続中である。

ここまで、現代世界の地方自治に関する代表的な原理・原則とその世界標準化という傾向について概観してきた。これら地方自治の原理・原則が、例えばヨーロッパ評議会という、あるいはまた国連という、世界各国の集まる議論の場においての重要課題として取り上げられるようになったということは、地方自治という概念が、民主主義とともに、その発展を期待されているものであるということを意味していると言えよう。

¹²² World Chapter of Local Self-Government <http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/siryousitu.html> 原文および日本語訳は資料編を参照。なお、日本語訳は地方分権推進本部による

¹²³ United Nations Centre for Human Settlements, UNCHS, (Habitat) 通称「ハビタット」。2002年より国連人間居住計画(UNハビタット)に改編された

¹²⁴ The World Association of Cities and Local Authorities Coordination, WACLAC

¹²⁵ 杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、99頁参照

¹²⁶ アメリカは国としての統一の法律の制定につながることを懸念して、また中国は地方政府への権限委譲に対する抵抗感から、それぞれ国連総会への草案の上程に反対。

以上、地方自治の根源的ファクター、由来の概念対立、地方自治の類型、地方自治の本旨の意味、住民自治と団体自治、そして、地方自治の理念・原則・制度のグローバル・スタンダード化という現象の確認作業を行ってきた。一見、自治体の情報化のプライバシー問題への対策とは何ら関係ないことのように思われるが、ここまでの考察によって、本研究の土台固めのために得られたことが二つある。

一つには、地方自治の根拠、生成、あるいは概念に対する理解を踏まえ、現代の地方自治原則の世界標準化を確認したことで、地方自治が現代政治社会の基礎として必須のものであるということの理解が得られた。それが意味するものは、地方自治それ自体の意義と自治体が果たす大きな役割とに対する理解である。これは、本稿の中で度々明示的に示されてくるわけではないものの、本研究の立脚点を把握する上での強固な土台固めの役割を果たしてくれるはずであり、具体的には5章で検討する自治体の条例や政策の根拠付けになると思われる。本節の冒頭にも触れた、なぜ地方自治で、なぜプライバシーをめぐる自治体の対策なのかという基本的問いに対する回答の土台部分に関しては、これでできたのではないと思われる。もっとも、この土台は地中に埋まっている杭のようなものであるため、地上には姿を現してはいない。なお、地上に現れる回答部分は、他章で検討したことからも含め、5章にて再整理する予定である。

そして、二つ目である。実はこれが、次に検討していくことがらへの道標というものである。道標であるという意味においては、きわめてその役割は控え目なものにすぎないのであるが、議論の方向性を導いてくれるものとして欠かすことはできない。次に検討するものとは、歴史的かつ理論的に見ても根拠があり、また現代民主制において不可欠かつ世界標準化している政治的価値制度である地方自治が保障されたとしても、実際に、その地方自治によっていったいいかなることを自治体はなし得るのであるのか、という問題である。自治権の確保によっていかなることがらを自治体は実行していくのであるのか、また、国とは異なり、自治体は住民の期待にこたえるために、どんな立法作業を、制度づくりを、政策の執行をなし得るのか、という問題である。地方自治の必要性を確認し、土台を築いてきた次には、道標を頼りにこの作業にとりかかればなるまい。

3-1-2. 「自治体」「地方公共団体」「地方政府」

「自治体」とは何か

さて、地方自治の概念や理念についてひとつおりの整理を終えたところで、定義や用法が曖昧になり議論が錯綜する前に、本研究の重要タームのひとつでもある「自治体」という用語の定義についていったん確認しておく必要がある。特に、「自治体」との関連では

「地方自治体」「地方公共団体」「地方政府」などの用語が同義語として、また時には微妙な差異を含んだ語として使用されることがある。本稿で主に使用していく「自治体」という語を中心に、関連語の検討も行いながら、確認していきたい。

「自治体」あるいは「地方自治体」という語はそれぞれ「地方」という語を冠するか否かの違いだけで、基本的には両語ともに同じことを意味していると言ってよい。どちらも新聞紙上を始めとし、日常生活上でも社会的にも頻繁に使用される語である。しかし、ここは正確を期すためにも改めて定義を辞書で確認してみることにする。『現代政治学小辞典』には「自治体」が次のように定義されている。すなわち「国の定めた公共の目的のもとに自治の機能を認められた公共の団体をいう。」とある。これだけでは今ひとつはっきりしたイメージが湧きにくいので、少し長いが、次の補足説明を記すとして。すなわち、自治体あるいは地方自治体は、

わが国の場合は、地方公共団体と公共組合に大別される。地方公共団体とは、国の領土の一定の区域とその区域内の住民を前提要素とし、自治権を基礎として、その地域内の行政を行うことを目的とする法人格をもつ団体である。これにはまた、普通地方公共団体と特別地方公共団体とがある。前者に当たるものは都道府県、市町村であり、後者には特別区、地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団の四種がある。一方、公共組合は、土地の区域を基礎とせず、一定の組合員の結合を基礎とする公共団体で、土地改良区、水害予防組合、土地区画整理組合、健康保険組合等がある。しかし、自治体という場合、わが国においては地方公共団体をさすのが普通である。

127

上記の『小辞典』の定義を参考に、公法あるいは地方自治法に則った厳密な整理をするなら、「自治体」あるいは「地方自治体」という語は、まず地方公共団体と公共組合のこととなる。そして、地方公共団体にはさらに普通地方公共団体と特別地方公共団体とがあるということになる。加えて、普通地方公共団体には基礎自治体としての区市町村と広域自治体としての都道府県があり、特別地方公共団体には特別区¹²⁸、一部事務組合・広域連合などの地方公共団体の組合¹²⁹、財産区¹³⁰、地域開発事業団¹³¹があるということになる。そして、特定の目的の下に設立される土地区画整理組合、健康保険組合などの公共組合もまた自治体、地方自治体の中に含まれることになる。

¹²⁷ 阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』1999年、188頁

¹²⁸ 特別区とは都の中にある区のことである（自治法281条1項）

¹²⁹ 地方公共団体の組合とは複数の地方公共団体が一定の事務を共同で処理する際に設立する特別地方公共団体であり、地方公共団体はその構成員となる複合的な団体。地方公共団体の組合には、一部事務組合、広域連合、全部事務組合、役場事務組合の4種類がある（自治法284条）

¹³⁰ 財産区とは市町村や特別区の一部に財産や公の施設などを有している場合に、その財産や施設の管理や処分を行うために法人格を認められた特別地方公共団体である。

¹³¹ 地方開発事業団とは普通地方公共団体が一定地域の開発計画に基づく事業を広域にわたって総合的に実施する場合、他の地方公共団体と共同して、事業を委託する際に設置する特別地方公共団体である（自治法298条1項）

では、本論文の中でいうところの自治体はこれら全てを対象にするのかと言えば、そうではない。消去法で整理をしていくなら、まず、公共組合については今回の研究の対象とはしていない。というのも、そもそもそこには住民がいなかったからである。かりに公共組合の事務が電子化されて電子自治体と呼び得たにしても、その「電子自治体」としての公共組合には相変わらず住民は存在しない。また、そこには執行権を司る行政のトップとしての首長や議決機関としての議会がなく、住民を対象とした行政事務サービスの施策や制度も存在しない。公共組合においても何らかの行政事務が発生するからには、そこには全くプライバシー問題が存在しないとはもちろん言い切れないが、〈行政 対 住民〉という関係におけるプライバシーの問題は存在し得ない。本稿の目的はあくまでも、「自治体」の情報化においてそこに住まう住民のプライバシーの保護の問題をめぐる対策を探り、電子自治体への糸口を見つけていくということにある。そうであれば、本研究においては、公共組合は自治体ではあっても対象から除外されることになる。

本稿における「自治体」概念の理解には、筆者なりにゲオルク・イエリネック¹³²の国家の定義の考え方を応用したいと思っている。イエリネックは、近代国家が領土・主権（権力）・国民の三要素によって構成されるとする。本稿において取り上げるところの自治体は、それにならって地域・主権・住民の三要素で構成されているものを言うこととしたい。¹³³

同じ理由から、特別地方公共団体においても、研究の対象から除外される自治体がある。それは、地方公共団体の組合、財産区、ならびに地域開発事業団である。これらの自治体にもまた、住民は存在しない。本論文で使用する「自治体」「地方自治体」の語の中にはこれら3つの特別地方公共団体は含まれていないと考えて頂きたい。ただし、同じ特別地方公共団体の中でも特別区の場合には事情はまったく異なる。特別区は他の3つの特別地方公共団体とは違い、行政の長たる首長、議決機関、そして構成員たる住民が歴然と存在している。都政下にあるという特殊事情を省けば、実際には普通地方公共団体ときわめて近似の機能と役割を果たしているのである。こうした理由から、特別区については、本稿においても積極的に研究の対象としていきたいと考えているが、この特別区の扱いについては後にまた述べる。

普通地方公共団体には、広域自治体としての都道府県と基礎自治体としての市町村とがある。では、どちらを、あるいは両方を研究の対象として扱うべきかということが問題となる。基本的には、普通地方公共団体の場合には都道府県、市町村のどちらも行政府、議決機関としての議会、そしてその地域に住まう住民とが存在している。そうである以上は、普通地方公共団体のすべてを研究の対象にすることが可能である。しかし、そうした場合、

¹³² ゲオルク・イエリネック Jellinek, Georg (1851-1911) ドイツの国家学の権威。国家の概念をめぐることは、ウェーバーやイーストンの議論も知られるが、近代国家の定義としてはイエリネックによる領土・主権（権力）・国民という三要素の議論が広く用いられる。国家に関して中心的に考えていた彼は、地方自治の由来概念においては伝来説の立場をとる。

¹³³ 近藤哲雄氏は「自治体の基礎」としての3要素を 住民、 区域、 自治権と定義している。（近藤哲雄『自治体法』2004年、5-7頁参照）

行政府のレベルが異なるという条件の相違が存在することになる。また見方を変えれば、両者の違いは、前者が広域的な地方公共団体であるのに対して、後者が基礎的な地方公共団体であるということである。研究において「自治体」を対象とするにしても、「(普通)地方公共団体」を対象とするにしても、とりあえずは都道府県と市町村の両者をカバーすることにはなる。

ただそこで、どちらかを峻別してそれぞれ研究するのか、または両者を総合的に対象として論じるのかは、結局のところ、自治体の何を研究するかによって違ってくると思われる。例えば、自治体の租税システムについて研究するならば、税制の異なる都道府県と市町村とを一緒に論じることは混沌と化してしまうであろう。しかし、例えば今回の筆者の研究のように自治体の情報化におけるプライバシーの問題について考えるような場合には、かりに都道府県と市町村を並行的に取り上げたとしても、混乱は比較的少なく済むのではないだろうか。広域自治体を対象とするか、基礎自治体を対象とするか、あるいはどちらかにこだわらず両者ともを対象とするのかは、研究テーマの選定によってある程度決まってくると思われる。

ただし、本研究においては、次のような三つの理由から、基礎自治体としての区市町村のみを研究の対象とする予定である。第一に、5章、6章などにおいて多少の条例の比較作業を行うため、その際の比較条件をできるだけ最初にそろえておきたいという理由からである。「自治体」といったときに想定する自治権を有する地方公共団体の条件はできるだけそろえておいたほうが比較作業がスムーズにいくことは間違いない。また、第二に、5章において仔細に検討する予定であるが、住民に関する個人情報をもっと多く保有しているのは広域自治体ではなく、基礎自治体であるという理由からである。住民記録情報をはじめ、印鑑登録・証明情報、税務情報、福祉情報、教育情報など住民個人に直結する個人情報を最も大量に保有している行政府は、やはり区市町村としての基礎自治体である。もちろん都道府県ならではの税務情報、犯罪情報、防災情報などもないわけではないが、住民の基本4情報を始め、基礎自治体のほうがより多くの住民にかかわる個人情報を保有していることは疑いようがない。そして第三に、住民に最も身近なレベルの自治体を取り扱いたいというのが筆者の立脚点があるからである。

こうした三つの理由により、普通地方公共団体のうち、本研究の対象とするのは基本的に基礎自治体としての市町村であることを明記しておきたい。さらに先の特別区とあわせて言うなら、筆者はこの研究における対象として、基礎自治体としての特別区と市町村を考えているということである。本研究における行政府のレベルの条件をそろえるために都道府県を研究対象から外したものの、先の『小辞典』の定義説明の最終部分にある「しかし、自治体という場合、わが国においては地方公共団体をさすのが普通である。」という理解は素直に採用したいと思う。

さて、特別区と市町村について研究の対象とすると記したが、これらの定義をめぐる議論がいくつかあるので、これらについてもここで整理しておきたい。まず、一般的に基礎

自治体を別の言葉で表現する時には「市町村」が多用される。しかし、これまで整理してきたとおり筆者の研究対象には「特別区」も含まれているため、実際には「区市町村」という表現で言い換えている部分が多くあるということをおことわしておく。

特別区に関しては、2000年4月に改正地方自治法（特にこの場合、「都区制度改革関連法」と呼ばれる）が施行されるまで、東京都の内部的団体と規定されてきた。確かに、遡ること1963年の、1952年（昭和27年）の区長公選制を廃止した自治法改正の違憲性が争われた事件についての最高裁判所判決では、「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財産権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であること」¹³⁴が必要であるが、特別区はその基準を満たしていないと判示されたことは知られている¹³⁵。しかし、時代の経過とともに、特別区の社会的・文化的・政治的状况は相当変わったことを指摘しないわけにはいかない。1974年（昭和49年）には、特別区の区長の直接公選制も復活し、今では定着している。そして1999年、都区制度改革関連法281条の2¹³⁶の「都と特別区との役割分担の原則」において、特別区は初めて「基礎的な地方公共団体」とはっきりと位置づけられたという歴史的経緯がある¹³⁷。地方自治法上、普通地方公共団体とは異なり特別地方公共団体として規定されていることに変化はない特別区であるが、都区制度改革関連法の成立により、「特

¹³⁴ 最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁

¹³⁵ この判例は通説に近いものと解されているが、最近はこちらに対する批判も多い。例えば、最高裁判所が判決の根拠として「共同体意識」や「沿革」を根拠としたことに対して「共同体意識というのは漠然とした概念ではないか、沿革といっても明治憲法下の地方公共団体の沿革を現行憲法の地方公共団体の判断基準にするのは疑問があること、行政上の実態は憲法の低位規範である地方自治法によって規定されているのであるから、法律の規定によって憲法の解釈を行うのは論理が逆ではないか」あるいは「東京都の二三区以外の住民に対しては市町村と都という二段階制が保障されているのに対して、二三区の住民が都という地方公共団体しか有しないのは合理性がないこと、一九七四（昭和四九）年の地方自治法の改正による区長公選制復活の背景に各特別区住民の準公選運動が存在したことは共同体意識の存在を示していることを考えると、特別区は憲法上の地方公共団体に当たるという解釈も十分成り立つといえ」（野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ第3版』2004年、347-348頁）るのではないかと、という批判が加えられている

¹³⁶ 地方自治法281条の2第1項には「都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第二条第五項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第三項本文において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。」とある。つまり、都は、消防や上下水道など一般に市が処理する事務を保持する点を除いて、特別区の存する区域における「広域の地方公共団体」に位置づけられたのだ。また第2項には「特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第二条第三項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。」とある。逆にこれは、特別区は市町村と同じように住民の生活にかかわる行政に第一義的に責任を負う「基礎的な地方公共団体」と位置づけられたのである。「これにより、都区間において、都道府県と市町村の事務における『市町村優先の原則』（自治法2）に準じたかたちで、『特別区優先の原則』が適用されることが明確とな」（特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック2000』2000年、25頁）ったのも、もちろんである

¹³⁷ 1947年の地方自治法の成立時の規定では、特別区は特別地方公共団体と位置づけられ、一般の市と同様の規定が適用され、区長の公選制も認められたが、実際には、同時に都が特別区に関する条例を制定できたり、区長に人事権が付与されないなど、基礎的な地方公共団体とは程遠いのが実情であった

別区」と「市町村」とそれぞれ峻別せず、「区市町村」という表現を用いても、都の行政実務に関する限りほとんど問題はないと思われる¹³⁸。またさらに、特別区のみならず、地方分権および都区制度改革に積極的に取り組んできた東京都は、1996年6月に「都から区市町村への分権のあり方検討委員会」という委員会を設置し、つまり「区市町村」という語を委員会名に冠し、都の行政という立場から明確に「区市町村」への流れを打ち出そうとしているのである。¹³⁹ こうした法改正による自治体の位置づけの変化、および研究対象の事情により、本稿の中で「市町村」を使用するか「区市町村」を使用するかはその前後の文脈によるものであり、本質的な差異があるわけではない。

「地方公共団体」と「地方政府」

また、「地方公共団体」という公法上の用語、あるいは近年、行政学や政治学でしばしば使用される「地方政府」という表現についてもひとこと触れておきたい。

憲法や地方自治法をはじめとして、法律ではもっぱら「自治体」ではなく「地方公共団体」という語が使用されているが¹⁴⁰、本稿においては「地方公共団体」は使用せず、繰り返すように「自治体」という語を使用することにしたい。第一に、様々な公法上に規定さ

¹³⁸ 誤解を招くことを避けるため追記しておくが、特別区の解釈をめぐることは、特別区を都に存立する他の市町村と同列に論じてもかりに行政実務上は問題がないとしても、法解釈論上は大いに議論のあるところである。まず、地方自治法1条の3に「特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団とする。」と規定されている。しかし、特別地方公共団体を単純に特別な種類の「地方公共団体」とは理解されておらず、「現行の特別地方公共団体は、憲法が存立を保障している地方公共団体には当たらず、憲法九三条及び九四条の規定の適用はないと考えられている」(松本英昭『要説 地方自治法 第二次改訂版』2004年、55頁)のだ。しかし、さらにその憲法が保障するところの「地方公共団体」には当たらないという特別地方公共団体の中でも、特別区だけは少し事情が異なっている。「特別区が憲法上の『地方公共団体』の性格を有するに至ったかどうかということについては、昭和三八年の最高裁判所判決(最高裁 昭三八・三・二七)の判示する要件にあてはめると、『相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体』であることについては、昭和三九年から平成一〇年までの制度改革を経て一般の市町村と遜色のない状況となっているという見方もあることから、法制度的には憲法上の『地方公共団体』としての要件は充足したものともいえる。」(前掲書、584頁)と指摘しながらも、松本は、最高裁判所の同じ判決の中で示された「単に法律で地方公共団体として取り扱われているだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、(中略)……地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とする」という条件を、現在の特別区が満たしているかどうかについては「一概には判断しがたい」(前掲書、584頁)と述べている。

¹³⁹ 特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック 2002』2002、33頁参照。あるいは、同委員会の「中間のまとめ」「最終答申」に詳しい

¹⁴⁰ 「地方公共団体」という用語は、憲法、地方自治法、地方税法、地方財政法、地方公務員法など154本の法律の条文中で使用されているのに対し(2004年7月現在)、「自治体(または地方自治体)」という用語をその条文中に使用する法律は現在、存在しない。このことから、法律用語としての「地方公共団体」に対し、社会的用語としての「(地方)自治体」であることが理解される。(ただし、旧警察法42条には市町村におかれる警察を「自治体警察」と規定していたという事実もあり、「自治体」がまったく法律に馴染まない用語とはいき切れない。)¹⁴⁰ 「自治体」という語自体は、自治権を有する団体という意味から来た言葉であろうと思われる。あるいは、国およびその出先機関が地域の公共問題を一元的に処理する政治システムである「官治」に対し、地域住民が地域の公共問題を処理する政治システムを「地方自治」と呼ぶが、その「地方自治」を行う団体ということから「地方自治体」という言い方が生まれ、簡略的に「自治体」とも表現されるようになったのかもしれない(堀江湛監修、魚谷増男編集『現代地方自治の基礎知識』1998年、2-3頁)。

れている「地方公共団体」という用語であるが、憲法一つをとってみても、いったい「地方公共団体」とは何か、それは都道府県と市町村といった重層構造を認めるのか、特別区はどうか、といった戦後以来の大きな議論が横たわっており、やや気軽にあるいは無邪気に「地方公共団体」と使用するのにははばかりな気がする、という事情がある。また、公法上の「地方公共団体」には住民を擁さないいわゆる「公共の団体」、例えば、先に言及した公共組合や特殊法人なども含まれてしまうため、本来的に研究の対象外である団体にまでここで提供する規範が適応されかねない危険性が生じてきてしまう、ということがある。このことは「『自治体』をこれら（筆者注：住民の概念が存在しない団体）と横並びに『団体』としてとらえることは自治体の本質を見失うことになる」¹⁴¹という危険性でもある。

そして第二に、実際の自治体（あるいは地方公共団体）における行政や議会の現場はもちろん、新聞等の報道の現場においても引用語として「地方公共団体」と語る以外はほとんどすべて「自治体」か「地方自治体」という語が使用されており、本研究で想定している対象を最も端的に表現している用語であると思われるということである。実際の「自治体」の行政においても、特別に法務にかかわる議論の場でもないかぎりには、「地方公共団体」という語が使用されることは一般に少ない。ほとんどの場合は「自治体」あるいは「地方自治体」という表現が好んで使用される。

第三に、「地方公共団体」という語が図らずも、あるいは意図的に孕んでいると言われるネガティブな効果に対する批判の存在である。大森彌氏は「地方公共団体（Local Public Entity）という奇妙な呼称は、自治体を『地方団体』『地方団体』と呼ぶ習わしを温存させ、『地方政府』と考える発想を抑制する効果をもってきた」¹⁴²と述べている。

第四に、本研究のアプローチとしては法学的なものだけが採用されるわけではなく、行政学的あるいは政策論的なアプローチも援用したいと考えていることから、極めて法学的響きの強い「地方公共団体」という用語で統一するよりは、社会科学一般でも素直に受け入れられるであろう「自治体」という語を使用するほうが適当であろうと思われたことによる。本稿では、条例等の解釈論ばかりではなく、行政学、政策論、社会情報学など多面的な議論も予定されているので、「自治体」という語を使用するほうがより適当であろう。

同時に、類似の概念を体現する用語として外来の「地方政府」¹⁴³という言い方もある。この語が、わが国で使用されるのはもっぱら中央 地方の関係を扱う地方自治または地方分権の議論の中においてが多いように思われる。そういった事情にもよると思われる

¹⁴¹ 近藤哲雄『自治体法』2004年、4頁

¹⁴² 大森彌『自治体行政学入門』1987年、8頁

¹⁴³ 「地方政府」を英語で言えば local government となる。実際、この local government という表現は英米において local politics とともに、日本で言うところの「地方自治」を表現する際に最も用いられる表現である。日本語の地方自治の直訳に近いであろう local autonomy や local self-government といった表現は実際にはあまり見受けられない（阿部齊・新藤宗幸『概説 日本の地方自治』2002年、1頁参照）。イギリスなど住民自治としての地方自治の発祥の地と集権制の伝統の強かった日本との違いの現われかもしれない。

が、「地方政府」という語の概念中には中央政府に対する権限や財源の対等性をあえて強調するかなのような政治的な志向性が感じられ、「地方政府」をそのまま「地方公共団体」あるいは「(地方)自治体」の概念と果たして重ね合わせていいものかどうかは、議論のあるところであろう¹⁴⁴。兼子仁は次のように言う。「たしかにこの『地方政府』論は、これからの日本の地方自治の責任主体にふさわしいよび名論としても、正当な問題提起的な含意をもっているように思われる。しかし法学的・法制論的な検討は別途にしなければならず、とくにそもそも日本では『政府』(government)が十分に法用語たりえていないのである。」¹⁴⁵と。確かに兼子氏の見解にあるように、「地方政府」という用語を使用するためには、政府とは何かという事柄についてあらかじめ法学的な検討を加える必要がでてくる。そうした理由から、本稿では、研究趣旨の拡散を防ぐためにも、とりあえず「問題提起的な含意」のある「地方政府」は引用箇所以外では使用しないこととする。

次に、念のため「地方」という語についても簡単な確認をしておきたい。「地方」とは国と対比した場合の、ある一定の地域のことを指すものである。松本英昭氏は次のように説明する。「『地方』とは、『国の中の一部の地域』『国内の一定の地域』『国内の一定の地理的範囲』のことである。同時に『地方(の)……』という場合の『地方』は、単に地理的物理的空間的な意味にとどまらず、『国(全体)』に対する意味をも有することが少なくない。」¹⁴⁶と。

さて、本稿における「自治体」という用語の整理がついたところで、次節では、わが国における地方自治の展開を概観してみよう。

3-1-3. 戦後日本の地方自治と地方分権

三割自治

戦後日本の地方自治を象徴する言葉として「三割自治」という揶揄の表現がある。地方分権一括法導入後は幸いにも耳にする機会がかなり減ったように思われるが、この表現が意味するものは、日本の地方自治においては権限も財源も、自治体には三割程度しか配分しない(国側)、また国は三割程度しか配分してくれない(自治体側)という実態にほかな

¹⁴⁴ 地方自治の概念を中央政府と地方自治体との関係から見たとき、地方自治体の自律性の拡大をより反映させ、中央と地方とを対等に捉えようという意図がある場合に中央政府に対し地方政府という語が用いられる傾向があるという(堀江湛監修、魚谷増男編集『現代地方自治の基礎知識』1998年、4頁参照)。また、松本英昭はこう説明する。「『地方自治』の政治・行政(統治の作用・構造)にかかわる主体(団体とその機関等)すなわち現行制度では『地方公共団体(とその機関等)』のことを『地方(の)政府』ということが、近年しばしばある。もっともこれは、法制度上の概念ではない。」(松本英昭『要説 地方自治法 第二次改訂版』2004年、3頁)

¹⁴⁵ 兼子仁『自治体法学』1988年、6頁

¹⁴⁶ 松本英昭『要説 地方自治法 第二次改訂版』2004年、3頁

らない。客観的に見れば、地方分権一括法の成立で、事務配分という意味での権限における「三割自治」の実態は機関委任事務の廃止によって多少は改善されたようであるが、財源の点では何ら「三割自治」の問題は解決していないのである。いずれにしても、憲法の92条に「地方自治の本旨」が保障される旨が明記されたことを考えると、戦後日本の地方自治の制度と実態との間には随分と乖離があるものだな、という感想を持たない者は少なくないはずである。杉原泰雄氏も、憲法中への「国民主権と『第八章 地方自治』の導入にもかかわらず、中央集権体制を当然視する伝統的意識は、日本国憲法下の政治にごく自然に継受された。」¹⁴⁷と批判を込めて記している。

戦後の日本国憲法を審議した第九十帝国議会における当時の所管大臣であった大村清一内務大臣は、地方自治に関する政府答弁として次のように発言している。「憲法の第九十二条は……自治をどうしても認めなければならぬ、又大いにこれを推進させなければならぬと云うような意味はない」¹⁴⁸あるいは「現在の地方制度の建前は、……憲法改正後〔日本国憲法制定後のこと〕に於きましてもこれを維持して行った方が適当であるという結論に達している……今後の地方行政の組織も根本的には現状と余り建前を変えないでやって行く」¹⁴⁹という答弁である。所管大臣の政府答弁がこのような認識に基いていたということは、長年にわたって中央集権体制の政治構造に慣れ親しんできた日本社会、あるいは日本政治にとって、いかに地方自治の意味やその意義を理解することがそもそも困難であったかということを実に物語っていると言えよう。また、明治期の市制・町村制とともに導入された機関委任事務制度が戦後改革と憲法制定とを機に廃止されてもよかったはずであるのに、実際にはむしろ逆に機関委任事務が拡大されたという事実、つまり新憲法の下で新たな国・地方の間の「上下・主従の関係」が作りあげられたという点を忘れるわけにはいかない¹⁵⁰。

憲法92条に掲げられ、また保障された地方自治の本旨がいかに理想的なものであっても、「三割自治」のひとつでその実態が表現されてきた戦後日本の地方自治は、乱暴な言い方をすれば、単なる絵に描いた餅であったということであろう。

地方分権の概念と要因

そんな戦後日本の地方自治において、それが論じられる際には、必ずと言っていいほど地方分権というテーマが取り上げられてきた。この地方分権は戦後の行政や立法の現場における重要な政策課題として意見書、法、委員会等のさまざまな場面において、またさま

¹⁴⁷ 杉原泰雄「『充実した地方自治』の体制を目指して」杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、5頁

¹⁴⁸ 貴族院憲法改正特別委員会（1946年9月24日）、杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、4頁参照

¹⁴⁹ 衆議院憲法改正特別委員会（1946年6月7日）、前掲書、4-5頁参照

¹⁵⁰ 辻山幸宣「国・自治体関係の改革 行政的側面」『ジュリスト 1161号 1999年8月1・5合併号』1999年、96頁参照

ざまな形態をとって取り上げられてきた。それは、日本における地方分権が十分に浸透していないという評価によるもの、もっと地方分権を進めなければならないという基本認識によるもの、と理解することができよう。

では、そもそもその地方分権とは何だろうか。地方分権そのものは大変重要なテーマであるが、本研究における中心課題ではないので過度の深入りは避けなければならない。ただ、自治体の権限をめぐる問題の中心をなす概念であることも事実であり、ここではある程度の整理をしておきたいと思う。

そもそも「地方分権」とは「中央集権」に対する概念として用いられるものである。両者の概念の間では、国家の行政体系の中において、地域の行政事務の権限や財源の配分をどのようにすべきであるかという問題が論じられることになる。そこにおいては

一国の政府体系を構成している政府と政府の関係のことを一般には中央地方関係（central-local relation）、ときには政府間関係（intergovernmental relation）と呼ぶ。そして、この政府体系において、中央政府である国にどの程度までの権限・財源を留保し、どの程度までこれを地方政府である府県・市町村等に委譲するかが、中央集権と地方分権の問題として論じられるのである。

このかぎりでは、中央地方関係とは地方自治制度のことである。¹⁵¹

あるいはもう少し平たく言うならば、「多くの事務や権限、財源が国に与えられている状態が中央集権的であり、逆に、多くが地方に与えられている状態が地方分権的であると理解される。すなわち政策課題としての地方分権は、その時点において国に与えられている事務や権限、財源の一部を地方に移譲することを基本とするもの」¹⁵²と表現することができる。あるいはまた、「伝統的に地方自治に期待されてきた役割の一つは、中央政府の権限をできるだけ地方政府に委譲し、中央政府と地方政府との間に適切なバランスを作り出すことで、権力の集中を阻止しようとするのであった。これが地方分権にほかならない。」¹⁵³という説明も明快である。

私たちの地域社会は時代の進展とともに、かつての農村型社会から都市型社会へと変化してきた。農村型社会においては地域の行政資源が乏しいという状況に加え、地域問題が比較的、画一化しており、多様な住民ニーズに細かく対応するというよりも効率的な一元的管理が望まれており、そこでは集権型の行政システムが効率よく機能していた。しかし、地域社会が都市化すると自治体行政に対する住民ニーズは多様化し始め、一元的な管理を得意とする集権型政治システムでは、住民からのバリエーション豊かな行政需要には十分に対応することができなくなってきた。そうした住民ニーズに十分に対応しきれない行政

¹⁵¹ 西尾勝『行政学』1996年、53頁。ただし、この中央地方関係という等置が成立するのは「日本、フランス、イギリス、スウェーデン等の単一主権国家の場合であって、ドイツ、スイス、アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリア等の連邦制国家の場合は別である。連邦制国家では、連邦を構成している州・邦・共和国がそれぞれに主権と憲法をもつ国家であり、これら州等がその主権の一部を連邦政府に委譲した形になっている。」と但し書きを付している

¹⁵² 石上泰州「地方分権」江湛監修、魚谷増男編集『現代地方自治の基礎知識』1998年、200頁

¹⁵³ 阿部斉・新藤宗幸『概説 日本の地方自治』2002年、15頁

に対する不満は、そこに住む地域住民自身による政治への参加意欲となって現れる。行政需要の多様化と住民の政治参加は当然、集権型の政治システムの中では実現しえず、それは分権型の政治システムの形態を指向することになる。一元的な管理を遂行する中央政府から、そこが有する権限や財源の委譲を進めることで、行政需要の多様化と住民の政治参加という傾向に対応するための分権の政治スタイルが求められなければならないようになってきたのである。

さらに、国際化という時代の流れによる、中央政府の役割と事務処理量の増大が、集権型行政システムの限界に拍車をかけている点も指摘できる。「中央政府の各省庁は国際間の諸問題を処理する要請が高まることにもなり、地方自治体に地域の公共問題を委ねざるをえない」¹⁵⁴状況になりつつあるのである。

加えて、2章で詳細に検討したように、自治体における著しい情報化の進展が地方分権の推進役として大きな役割を果たすようになってきたのである。さらには、少子高齢化、ポーレーレスな環境問題の発生なども地方分権を促す大きな要因となっていた。

こうした地域社会の都市化、国際化、情報化といった趨勢と社会状況の変化の中にあつて、なおいっそう、日本の地方分権を十分に推進し、実行しなければならないという認識が一般に広まりつつあると言える。ただ、その国家が集権的であるか、分権的であるかという評価を行なうのは「それほど容易な作業でない」と石上泰州氏は言う。「国と地方における事務や権限、財源の配分の状況は必ずしも一義的、直線的に判定されるものではなく、また、事務や権限、財源の配分という問題以外にも集権と分権を判定するに際して考慮しなければならない問題が少なくないからである。」¹⁵⁵と指摘している。詳述は避けるが、例えば、集権的であるのか分権的であるのかを判定するためには、どの基準を、どのように用いるかということが、まず十分に準備されなければならないのは言うまでもないことである。¹⁵⁶

これまでの日本の地方自治をめぐる特徴

ところで、上述してきた日本の地方分権の現状に関する一般認識、つまり日本の地方自治においては地方分権が不十分なのではないかというこの共通認識は、どのような根拠に基いて語られているのだろうか。1990年代に入って本格化することになる日本の地方分権の動きの根源を把握しておくためにも、この根拠を整理しておくことは意味があるであろう。

¹⁵⁴ 土居直美「日本の地方自治の歴史と特色」江湛監修、魚谷増男編集『現代地方自治の基礎知識』1998年、5頁

¹⁵⁵ 石上泰州「地方分権」前掲書、201頁

¹⁵⁶ 西尾勝氏は、集権的であるか分権的であるかを推し量るためにも用いることができる地方自治の構成要素たる10の項目を提出している。項目はそれぞれ、憲法上の制度保障、自治体選挙のあり方、財源、職員人事、事務範囲、区域規模、政府体系の構造、委任事務、依存財源、政党化の度合い、に関してである。詳細は西尾勝『行政学の基礎概念』1990年、409-420頁を参照

日本の地方分権の遅れていると指摘されてきたその根拠には、単純化すれば、3つの点をあげることができる。第一に機関委任事務の問題であり、第二に財源の問題であり、第三に人事の問題である。

まず、よく知られている、あるいは知られてきた機関委任事務の問題である（後述するように、機関委任事務の法制度自体は1999年に廃止されているので、今は自治体はその機関委任事務と通達によって培われてきた行政文化から脱出し、成長すべき過渡期にあると言える）。機関委任事務はそもそも1888年（明治21年）に市制・町村制が制定された時に採用された国政事務の処理方式である。それは「中央政府行政庁が自ら行うべき事務を、個別の法律ないし政令に基づき、自治体の首長および行政委員会を当該事務の執行についての機関と位置づけ、実施している事務をい」¹⁵⁷い、そこには例えば戸籍、外国人登録、都市計画決定など約60件の事務があるのだが、もっと分かりやすく言えば、都道府県における実際の業務の8割以上、また区市町村における業務の4割以上がこうした機関委任事務であると言われていた。¹⁵⁸ 地方自治にとって悪名高きこの機関委任事務も1999年の地方分権一括法によって法的に最終的な解決が実現するのだが、後述するシャウプや神戸らによる勧告に見られるように、終戦直後より問題視されてきた行政制度である。「機関委任事務は実質的には都道府県・市町村の職員が中央省庁の意向に従って仕事をすることであることを意味する。」¹⁵⁹のだ。

第二は自治体の財政をめぐる問題である。換言すれば、日本の自治体には自主財源が乏しく、多くを国からの交付税や補助金などに依存せざるをえない財政構造が存在しているという問題である。現在、「三位一体」改革と称される国の施策の中で財源問題に対する議論が進行中であるが、分権への抜本改革と呼べる状況では必ずしもない。これまでの、実際の国と地方の基本的財政関係を概観すると、例えば国と地方の財政規模の比率は歳出ベースでは<国35：地方65>であるのに対し、歳入ベースでは<国（国税）65：地方（地方税）35>と、そっくりそのまま逆転してしまうのである¹⁶⁰。つまり、自治体は国の二倍近い財政支出の規模を有しているにもかかわらず、自治体にとっての自己資金調達源たる地方税などの歳入については国の二分の一しか確保できないのである。このような財政構造下では「日本の地方自治には、住民にどれだけの税負担を要求するのかという側面での自治、いわば『歳入の自治』の余地は乏しく、もっぱら『歳出の自治』に専念している」¹⁶¹という状況にならざるを得ないのである。しかし、どのようなねじれた財政構造下にあるとも、地方は90兆円近い事務を行う義務があり、財源の多くを国に頼らざるを得ない。

¹⁵⁷ 阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』1999年、71頁

¹⁵⁸ 旧地方自治法では別表として、機関委任事務をはじめとした固有事務・団体委任事務・行政事務などが細かく規定されていた。うち、機関委任事務に関する規定は『六法全書』（有斐閣）において約10ページにも及ぶ。

¹⁵⁹ 竹下譲『世界の地方自治制度』1999年、11頁

¹⁶⁰ 石上泰州「地方分権」江湛監修、魚谷増男編集『現代地方自治の基礎知識』1998年、206頁を参照

¹⁶¹ 西尾勝『行政学』1996年、76頁

こうした依存財源に頼る財政構造の下では、支給者としての国と受給者としての自治体との間には、「世話をしている」「お世話になっている」という無意識的な関係が構築されやすいのである。

また、自治体は乏しい自主財源を補うために地方債を起債する権限を持っている。長期の借金や補助事業について起債することができるのであるが、その起債のためには旧自治省などの許可が必要であった。起債の許可制¹⁶²には国や民間の資金需要と自治体の資金需要との調整を図る、あるいは放漫な債権依存による財政破綻を未然に防ぐなどの利点ももちろん認められるが、そこには同時に、ここでも中央による地方財政への管理統制が存在するという構造が潜んでいることも認められる。

第三は、自治体職員をめぐる人事の問題である。自治体の中でも、特に都道府県や政令指定都市の重要な部長クラスの幹部ポストには、総務省（特に旧自治省）、国土交通省（特に旧建設省）、厚生労働省（特に旧厚生省）などの中央省庁出身者が就くことがしばしばあるという点である。この現象においては、自治体側が自身の団体の主要ポストに中央官僚を就任させることにより、積極的なコネクション作りを自治体側が逆に望んでいるという場合も多いため、単純な評価を下すことはできない。しかし、国が自治体に職員を送り込むことにより、中央からの機関委任事務や通達の処理をより確実なものとし、自治体行政の現場における国の事務処理や施策の徹底化に貢献していることも間違いあるまい。

以上のような、機関委任事務、財源、人事をめぐる問題を改めて概観してみると、日本の地方自治の不十分さを指摘する声、また地方分権の必要性を訴える声が一般の共通認識となった事情が十分に理解されよう。こうした3つの点をはじめとした分権の阻害要因の存在は、終戦直後よりさまざまな形の地方自治の充実や地方分権の推進を求める声を生み出してきたのである。

こうした行政学的な視点を基本とした地方分権あるいは日本の地方自治の現状分析とは別に、中央地方の関係を行政学の枠組みを超えて政治の世界にも拡充しながら分析する視点についても、最後にひとこと触れておきたい。

村松岐夫氏は、日本に存在する集権的システムゆえに「日本に地方自治なし」とする、これまでの一般的な見方に、「自治の概念があまりに法的であった」と疑問を投げかけている。そして「地方自治体が独自の政策意思を持ち、それが地域住民の支持を得ているかぎり、日本のように三レベルが複雑に事務を共有する中央地方関係も、自治を不可能にするものではない」¹⁶³のであり、「中央地方の相互依存関係網は地方政府の側の創意に大きく開かれていること、それを下から動かすのは、地方自治の内的過程であること」¹⁶⁴を強く主張する。断っておくが、村松氏の主張は、日本の中央地方関係に何ら問題は存在しないと

¹⁶² この地方債の許可制については、1999年の地方分権一括法（具体的には地方財政法の一部改正法）により、2006年度より総務大臣や都道府県知事による協議制へと移行することになっている

¹⁶³ 村松岐夫『地方自治』1998年、208頁

¹⁶⁴ 前掲注、209頁

か、集権的システムのほうがよいという趣旨のものでは、まったくない。村松氏自身、記しているように、「中央の地方への統制・監督が地方自治を制約していることも重々承知している」のである。そうではなく、氏が指摘しているのは、法制度ばかりから見た地方自治に対する評価、行政論の枠組みの閉じ込められた地方自治に対する評価が、日本の地方自治に対する評価のすべてではないであろうというものである。つまり、それは、第一に「集権化と自治をゼロサムの関係にある、あるいは相互に排他的であると考えする必要はないということであった。相互に排他的であるというのはあまりに法制度論的な理解である。現実には集権的な制度を自治的に利用する政治的可能性を許しているのであり、また第二に「地方の自主性発揮が可能なのは、地方には、従来大きな注目を集めなかった政治的リソースがあったためである。その一つは福祉国家の事業の多くが地方に実施を依存するために、中央の地方依存現象が生じたということ」¹⁶⁵という指摘である。

乱暴なまとめ型をしてしまえば、日本の地方自治を読み解く際には、行政に関する法制度のみに注目せず、中央地方関係を取り巻く多様なファクターにも目を向けよということであろう。地方自治の議論から分権の必要性やその論拠、そしてその実際の流れを見ていく際にも、あるいはさらに自治体法務、政策法務の可能性について検討していく際にも、行政に関する法制度を機軸としつつも、こうした村松氏の指摘するような視点を頭の片隅に認識しておくことは意味があるように思われる。

さて、次に戦後日本の地方分権の歴史的展開を考察していく。これも地方自治の理念の考察同様、本研究のテーマの議論の中で明示的に取り扱われるものではない。しかし、個人情報保護条例など自治体の条例制定権の可能性などを議論する5章を支えるための、本章2節の議論に入るためにはやはりその前提として触れておかないわけにはいくまい。地方分権拡大の流れや展開を理解しておくことで、次の2節の議論へとつながってくるはずである。

3-1-4. 地方分権の拡大

はじめに

日本の地方自治を眺めると、その現状においては、長きにわたり続いてきた機関委任事務制度の存在（法制度としては1999年に廃止されているので、今は自治体はその機関委任事務と通達によって培われてきた行政文化から脱出する過渡期であると言えよう）、「歳入の自治」の乏しさ、中央官僚と自治体主要ポストをめぐる人事の問題などを抱え、まだ

¹⁶⁵ 前掲注、187頁

その自治が十分に保障されているとは言えまい。1999年の地方分権一括法の施行後間もないというのに、なお地方分権の声がおさまらないのは、まだ日本の地方自治には多くの課題が残されていることの証左と言えよう。また、地方分権一括法によって、地方自治や分権改革が法制度的に保障されたということにはなっても、それらが実際の自治体の行政事務の現場において根付き、達成されたということに必ずしもなるとは限らない。「地方分権一括法の施行は、地域や生活に関する行政を住民の手に渡す住民自治の目標からすると、ほんの出発点でしかなく、これから全体最適を見据えた抜本的な改革を進めていかなければならない。」¹⁶⁶と言えるのである。

さて、こうした日本の地方自治の現状も踏まえ、ここでは、戦後日本の地方自治ならびに分権の流れについて見ていきたいと思う。

戦後日本の法体系において地方自治の中心をなしてきたのは憲法「8章」と地方自治法であると言える。憲法「8章」の意義については先に述べてきたとおりであるが、その地方自治の本旨が実際の地方制度の中で保障され、また採用されているのかという素朴な疑問が様々な場面で指摘されてきた。終戦直後のシャウプ勧告に始まり、^{かんべ}神戸勧告、あるいは全国知事会や全国市長会などで構成される地方六団体¹⁶⁷による「地方分権の推進に関する意見書」、1952年（昭和27年）に設置された地方制度調査会や行革審などの国の審議会による諸答申、1993年の「地方分権の推進に関する決議」といった国家における決議、あるいは経団連や経済同友会や政治改革推進協議会（民間政治臨調）などからの提言など、実にさまざまなアクターが地方自治と分権の充実と推進を求める行動をおこしてきたのだ。1999年の地方自治法改正を含む地方分権一括法の制定は、これら地方自治を求める多くのアクターの声の延長線上にあるものなのだ。ここでは、これらのアクターによる動きを視点にしなが、戦後日本における分権の流れを簡単に追ってみたい。最後の部分では改正地方自治法のポイントを拾ってみたい。

戦後日本の地方分権の展開

戦後日本における地方分権の出発点となったのは、まず1949年（昭和24年）のシャウプ勧告¹⁶⁸および翌50年（昭和25年）の^{かんべ}神戸勧告¹⁶⁹とである。

¹⁶⁶ 北川正恭「地方分権の現段階」恒松制治監修、坂田期雄編集責任『新地方自治の論点106』2004年、28頁

¹⁶⁷ 全国知事会・全国都道府県議会議長会・全国市長会・全国市議会議長会・全国町村会・全国町村議会議長会の6団体で構成される

¹⁶⁸ 正式には「シャウプ使節団日本税制報告書」という。なお、報告書は日本訳の他に底本としての英文のものがあり、それは「Report on Japanese Taxation by The Shoup Mission」という。使節団は、コロンビア大学教授であったCarl S. Shoupを団長とする7名のメンバーで構成され、「日本の税制を公平で生産性あるものに改善するために勧告する」（記者会見でのシャウプの発言）ことを目的として来日し、まとめられた報告書である。（杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、47-55頁を参照）

¹⁶⁹ 正式には「行政事務再配分に関する勧告」という。いまだ徹底されない地方分権を断行するために、地方行政調査委員会設置法に基づいて1949年、地方行政調査委員会が設置された。その委員に選任された

税制に関する勧告として知られるシャープ勧告であるが、税制を問うということは、否が応でも国と地方とのシステムを分析するという作業を含むことになる。シャープ勧告においては、行政責任明確化の原則、能率の原則、市町村最優先・都道府県優先の原則（ただ単に「市町村優先の原則」とも）の三原則が提案された。

また、シャープ勧告に続く翌年の神戸勧告は前勧告の趣旨を踏まえた上で、地方自治法制定後も不徹底であった地方分権を断行することの必要性を示したものである。神戸ら委員は、シャープの提出した「三原則を一般指針として、まず国と地方公共団体との間における事務配分の方針を考え、つぎに府県と市町村との間における事務配分の方針を検討」¹⁷⁰している。その上で、第一に「地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体においては有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである」¹⁷¹り、第二に「市町村は、住民に直結する基礎的地方団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは、原則として市町村に配分するという方針を採るべきである。」¹⁷²と勧告している。端的に言えば、神戸勧告は地方分権の推進のためには国と地方公共団体との事務配分の考え方には、地方公共団体優先の原則、市町村最優先の原則、という二つの原則が採用されなければならないということを指摘しているのである。

ちなみに、神戸勧告の中には「地方公共団体に対する国の原則的不関与と、自主財源を保障された地方公共団体が全責任をもって事務を遂行すること」¹⁷³も言及されている。同様の議論や指摘（特に後者の自主財源の議論）は今日においてもなお頻繁に耳にするものであり、それを思えば、いかに地方分権というものが遅々として進んでいないかということを感じさせる。

シャープ勧告や神戸勧告のあと、地方自治や地方分権の充実化を具体的に語る報告書の類はしばらく出されていないが、社会の現象面、あるいは話題をよんだ政策に注目してみよう。高度成長経済やオイルショックを経験し、日本人の豊かさの価値観の中に変化が現れるようになった1970年代（およそ昭和50年代）には、観念論の域を超えるものではないが、「地方の時代」という言葉が登場するようになり、地方自治や分権への考えや主張が人口に膾炙するようになる。ちなみに、国に先駆けて、電算プライバシー条例が制定され始めたのはこの頃であり（1975年、国立市電子計算組織の運営に関する条例）また、国より先に個人情報保護条例が福岡県春日市において制定されたのは、次の1980年代のこ

のが神戸正雄（初代の公選京都市長）を含む5人の委員であり、同委員会議は通称、神戸委員会と称された。同委員会議は「地方自治を基底とする市町村、都道府県及び国相互間の事務の配分の調整等に関する計画につき調査立案し、その結果を内閣及び内閣を經由して国会に勧告する」（同会議設置法3条）ことを任とした。（なお、勧告については、杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、56-64頁を参照した）

¹⁷⁰ 『『行政事務配分に関する勧告（神戸勧告）』総論 第一 — 3』（杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、57頁）

¹⁷¹ 『『行政事務配分に関する勧告（神戸勧告）』総論 第一 二（一）』（前掲書、57頁）

¹⁷² 『『行政事務配分に関する勧告（神戸勧告）』総論 第一 三（一）』（前掲書、58頁）

¹⁷³ 杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』2003年、64頁

とである(1984年)。さて、続く1980年代(およそ昭和60年代)には東京一極集中や財政の地域間格差の問題などが顕在化し、「村おこし」といった動きが始まった。この時期の政府によって実施された「ふるさと創生・1億円事業」は分権意識の高揚のひとつのきっかけになったと言える。¹⁷⁴

さて、行政府における報告書や答申では、シャウプや神戸らによる勧告のあとで書き留めておくべきは、地方制度調査会¹⁷⁵、臨時行政調査会¹⁷⁶あるいは臨時行政改革推進審議会¹⁷⁷など諸審議会の設置であろう。詳述は避けるが、地方制度調査会は戦後しばらく経過した1952年に設置されて以来、憲法の理念を基本に地方制度のあり方を審議して続けてきており、今日でも28次を数えながら続いている。臨時行政調査会は1981年に設置され、地方自治も含めた行政改革について広く検討し、続く臨時行政改革推進審議会では、第三次行革審の最終答申(1993年10月)において「地方分権推進に関する基本的な法律の制定を目指すべきことが指摘され、さらに地方六団体から「地方分権の推進に関する意見書」(1994年9月)が内閣と国会に提出され、「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定¹⁷⁸されている。

並行的に地方自治法に焦点を当ててみよう。同法は昭和期に数度の比較的大きな改正を受けている。そして、1991年(平成3年)には、機関委任事務に対する議会や監査委員の権限の拡充を始めとした比較的多くの改正が行われ、その後も1999年(平成11年)の改正までの間、自治法は数回の改正を受けている。そして、自治法を中心とした地方分権一括法の成立に至るわけであるが、この1999年の分権の取り組みは、具体的には第2次臨時行政調査会と第1次から3次にわたる臨時行政改革推進審議会による審議の中でかたちになってきたものである。地方分権推進委員会の「中間報告 分権型社会の創造」¹⁷⁹は、今回の分権改革を特に、明治維新、戦後改革に次ぐ「第3の改革」と位置づけている。

この「第3の改革」たる地方分権の動きに大きな弾みをつけたのが、衆参両議院ともに全会一致で議決された「地方分権の推進に関する決議」(1993年6月)であると言われている。この国会決議のあとに、前述の第3次行革審の最終答申、地方6団体の「意見書」、第24次地方制度調査会の答申などが立て続けに出され、地方分権大綱が閣議決定された

¹⁷⁴ 特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック 2000』2000年、55頁参照

¹⁷⁵ 憲法にみる地方制度の基本理念が実現されているかどうかについて検討を加えることを目的とし、1952年(昭和27年)に設置された審議会。内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度の審議を重ね、今日まで28次を数える

¹⁷⁶ 臨時行政調査会は1981年(昭和56年)に発足し、第5次までを数えた。「国と地方」の問題については第3次にて答申している。1983年(昭和58年)に解散し、臨時行政改革推進審議会にパトタッチする

¹⁷⁷ 臨時行政改革推進審議会は1983年(昭和58年)に発足し、1993年(平成5年)に第3次を数えて、解散

¹⁷⁸ 1994年(平成6年)12月25日。村山内閣

¹⁷⁹ 1996年3月29日。第1章「はじめに」の中に「この変革はわが国の政治・行政の基本構造をその大元から変革しようとするものであり、その波及効果は深く、広い。それは明治維新・戦後改革に次ぐ『第三の改革』というべきものの一環であって、数多くの関係法令の改正を要する世紀転換期の大事業である。」と書かれている

のである。¹⁸⁰ そして、大綱の内容を踏まえて地方分権推進法が制定され¹⁸¹、同法に基づいて地方分権推進委員会が設置された。地方分権推進委員会¹⁸²は5次にわたる勧告を出し、それに基づいて1次と2次の地方分権推進計画¹⁸³が閣議決定されている。特に、第1次の推進計画に掲げられていた諸問題に対処するための法律が地方分権一括法にほかならない。

地方分権推進委員会の提出した諸報告の中で最も格調高い、つまり最もドラスティックに分権の主張を示しているとのちに言われることになった「中間報告」の中には、機関委任事務の弊害を具体的に指摘されていた。すなわち「機関委任事務制度を廃止し、原則として地方公共団体の自治事務とする」¹⁸⁴という方針が明示されていたのである。その要諦は「現行の国・自治体関係は各省庁の行政的な統制が自治体における創意や参加型の民主主義を妨げているばかりでなく、行政の効率さえも低下させており、その原因は機関委任事務にあると見たのである。したがって、このような弊害を取り除くには機関委任事務制度そのものの廃止が不可欠だとの結論に至ったのである。」¹⁸⁵というものである。

こうして、地方分権推進計画を受けて、1999年に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下、地方分権一括法という）が公布された。地方自治法の改正などを中心とする同法は、23の省庁にまたがる475本の法律改正からなる膨大なものであった。分権のための必要十分条件をすべて満たしているわけではもちろんないものの、「130年続いたこの国の中央集権の歴史に、初めて楔を打ち込めたことは特筆すべき事柄だろう」¹⁸⁶という評価も決して大袈裟ではなからう。

改正地方自治法と機関委任事務・通達の廃止

次に、地方分権一括法における中心的存在であった改正地方自治法について、分権改革に的を絞って検討してみたい。

まず、地方自治法の日本の法体系における位置づけを確認しておこう。日本の地方自治をめぐる法構造は憲法を頂点としたものであるが、その多重構造の中で憲法の次に来るのが国の地方自治関連の諸法律である。そこには公職選挙法、地方公務員法、地方財政法、地方税法、地方交付税法など多くの法律があるが、その中心はやはりこの地方自治法である。

地方自治法は1947年（昭和22年5月3日）、日本国憲法と同時に施行されている。地方自

¹⁸⁰ 国会決議から大綱の閣議決定までのこの間は、当時の細川内閣や村山内閣内に、地方自治体において首長の経験がある議員が主要な閣僚として就任していたという政治的事情が、一連の分権の動きの潤滑油になったという声もある

¹⁸¹ 1995年（平成7年）5月に制定された5年間の時限立法。2000年の改正により1年延長される

¹⁸² 1995年7月に発足し、1996年3月の「中間報告」を経、5次にわたる勧告を行った

¹⁸³ 第1次地方分権推進計画は1998年5月。第2次地方分権推進計画は1999年3月

¹⁸⁴ 1995年12月に行われた地方分権推進委員会の記者会見にて、諸井度委員長が述べた言葉

¹⁸⁵ 辻山幸宣「国・自治体関係の改革 行政的側面」『ジュリスト 1161号 1999年8月1・5合併号』1999年、95頁

¹⁸⁶ 恒松制治「地方の世紀元年～誰がための分権か」恒松制治監修、坂田期雄編集責任『新地方自治の論点 106』2004年、14頁

治法は、「地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的と」（1条）している。しかし、地方自治法の目的あるいはその総体的な理念とは裏腹に、自治体にとっての本来的な地方自治は十分に機能してこなかった。というのも、根本的には「戦後改革における『地方自治法』原案は旧内務官僚によるため、明治以来の官治・集権政治の制度トリックである『機関委任事務』方式が再編されて残っ」¹⁸⁷ていたという同法の成立をめぐる歴史的事情があったからである。その後、1999年の地方分権一括法の成立によって機関委任事務が廃止されるまで¹⁸⁸、自治体は機関委任事務制度の呪縛の下、本来、自治体が取得しているはずの独自の行政執行権を思うように行使できず、国の顔色を伺いながら地方自治法に保障された「地方自治」を実行していく、長い戦後を乗り越えていかなければならなかったのだ。自治体にとってのその長い戦後の期間、地方自治・地方分権の必要性を唱えるさまざまな議論や提案が幾たびもなされてきたのである。

先述したとおり、所管省庁 23、改正法律 475 本にもおよぶ 1999 年の地方分権一括法において、その中の中心となっているのが地方自治法の改正である。その改正のエッセンスには、例えば、国や地方公共団体の役割分担の明確化、機関委任事務の廃止、自治事務・法定受託事務の創設、自治体に対する国や都道府県の関与のルール、係争が起きた場合の処理制度の創設、都道府県と市町村との新たな関係、条例制定権の拡大、といった分権にかかわる規定がたくさん盛り込まれている。そこには、地方分権推進委員会の 4 次わたる勧告の精神を受けた地方分権推進計画を実効あるものとするために、中央集権から地方分権へ、また地方自治の充実という大きな使命と期待が込められていた。

これらの自治法の改正のポイントすべてをここで検討する余裕はないので、それらの中でも最も特徴的であると思われる一、二点のみを取り上げたいと思う。それは、機関委任事務の廃止と、それに付随する通達の廃止についてである。なお、本研究のテーマにも直接関係してくる 条例制定権の拡大については、次節で取り上げることとする。

さて、改正自治法の中のいちばんの特徴とも言われる機関委任事務の廃止について見てみたい。自治法の改正による事務の種類区分の再構成により、自治体の持つ事務はすべて自治事務（2条8項）か法定受託事務（2条9項）とされたのである。機関委任事務の

¹⁸⁷ 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、29頁

¹⁸⁸ もっとも機関委任事務の廃止に最終的な決着をつけたのは、1999年の地方分権一括法成立に先立つ、1996年の内閣法制局長官（大森政輔政府委員）による国会答弁であるとも言われている。1996年12月6日の衆議院予算委員会における衆議院議員菅直人委員の質問に対して、内閣法制局長官は次のように答えている。「憲法六十五条の『行政権は、内閣に属する。』というその意味は、行政権は原則として内閣に属するんだ。逆に言いますと、地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としての内閣である、それが三権分立の一翼を担うんだという意味に解されております。」これに関する議論は菅直人『大臣』1998年、12 - 14頁および223頁、あるいは松下圭一『自治体は変わるか』1999年、29 - 30頁に詳しい

廃止とともに、当然、「公共事務」「団体委任事務」「その他の行政事務」のいわゆる 3 事務区分もなくなった。自治事務と法定受託事務の配分割合はそれぞれ概ね、55 パーセント（自治事務）、45 パーセント（法定受託事務）と言われている。ここで重要なのは、従来の機関委任事務のうち、事務そのものが廃止されたり国の直接執行事務とされた例外事項を除けば、すべての事務が自治事務か法定受託事務とに振り分けられたということである。これは同時に、改正自治法施行の 2001 年度以降、自治体には国の事務がなくなったということの意味している。

明治期の市制・町村制導入されてきた機関委任事務の弊害については「戦後日本の地方自治と地方分権」の項でも取り上げた。それは国に自治体の長に対する指揮監督権を賦与し、国と地方とを主従関係におき、本来の地方自治の発展を阻んできたというものである。法改正の直前において、その機関委任事務は都道府県においては事務の 8 割、市町村においては 4 割、またその総数としては 500 近くあったと言われている。そして、都道府県知事は主務大臣（つまり国）の、市町村長は知事の指揮監督を受けるものとされ、また地方議会には機関委任事務に対する検査権や監査請求権は認められていても、議決権はいっさい与えられていなかったのである。自治体は事実上、事務の大部分において拒否する権利もなければ、議決権もないという状況に置かれてきたわけであり、国の下部組織に近い状態に置かれてきたと言われるゆえんである。¹⁸⁹ そして、その機関委任事務がなくなること付随して、廃止となったのが通達である。すなわち、「従来機関委任事務の管理執行に特有な上意下達の関係が廃止されることになる。その一は包括的一般的な指揮監督関係である。また、指揮権の一種の訓令権も行使し得ないことになる。いわゆる通達行政の廃止である。」¹⁹⁰ということになったのである。

では、ここで、廃止されたその通達行政についてもひとこと触れておこう。通達とは、公法的には「大臣あるいは委員会ならびに行政庁の長官が、その機関の所掌事務の取り扱いや解釈を命令または通知するために下級行政庁に発したもの」¹⁹¹のことを意味する（国家行政組織法 14 条 2 項）のだが、自治体行政の現場に根付いていた理解というフィルターを通して換言すれば、それは機関委任事務を処理するにあたっての法令解釈を法的効力をもって下級行政庁に行政指導するツールというものであった。通達は決して国の法律や政令あるいは省令ではないので、法的効力はないはずなのだが、実際にはそれに近い効果を持ってきたと言われている。通達をめぐっては、国の中央集権行政を、国会を通さずに実行できる比較的気軽な有効ツールであったと言われる一方、自治体側にとっても自己判断せずにすむ事務処理の便利なマニュアルでもあったと言われている。それは、自治体が自ら政策立案を行うという動機と意欲をそぐと同時に、自治体にとって万が一の時の自己

¹⁸⁹ 阿部斉・新藤宗幸『概説 日本の地方自治』2002 年、20-22 頁参照

¹⁹⁰ 辻山幸宣「国・自治体関係の改革 行政的側面」『ジュリスト 1161 号 1999 年 8 月 1・5 合併号』1999 年、97 頁

¹⁹¹ 阿部斉・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典 新版』1999 年、313 頁

責任回避の砦になってくれるという甘えと安心感をも提供してきたのである。松下圭一氏は通達に支配されてきた行政の現状を次のように批判する。。

今回の分権改革の基本点は、機関委任事務の廃止にともなう通達の失効です。日本の行政現実には、国会がつくる「法の支配」ではなく、省庁が恣意的に乱発する「通達による行政」でした。省庁官僚は、時代の変化が激しくなったため、たえず時代錯誤となる国法を変えるという立法改革を先送りして、「法効力」もない通達を安易に乱発してツジツマアワセをしてきたのです。(中略)自治体職員も専らこの通達を日々の行政の実務マニュアルとして尊重してきました。通達は日々の行政のアンチョコないし虎の巻でした。この日本の行政体質をかたちづかった機関委任事務にもとづく通達のいわば法「的」効力が2000年4月1日で全面失効したのです。」¹⁹²

自治法改正により、こうした通達行政が廃止されることで自治体の行政の現場は変わるはずであるし、変わらなければならない。¹⁹³ これまでの通達と言われるものは過去のものも含めて、「技術的な助言」に改められたのである。通達から「技術的な助言」へと転換したことにより、「地方公共団体はこれらの通達等に拘束される必要はなく、地方公共団体の法令解釈権は大幅に拡大され、自主的解釈運用の意欲と能力が問われることとなったといえる。」¹⁹⁴のである。なお、この法令解釈権については、「自治体法解釈権」として2節で触れることにする。

では、続いて、自治体の権能の役割配分と区市町村優先の原則について見ておこう。

3-1-5. 権能の配分と「区市町村優先の原則」

石上泰州氏は地方分権推進の論拠に触れ、次のように記している。

日本は明治以来の基本方針であった産業資本整備や社会資本整備等における先進諸国へのキャッチアップを果たしつつあり、今後は生活者が自らの選択に基づいて豊かさを実感できるような社会をつくっていくことこそが求められるようになってきた。次に、国際社会における日本の地位が各段に向上したため、日本が果たすべき責任・役割はますます重くなってきている。さらには、地方自治体の政策立案能力が各段に向上したため、もはや国が計画し地方が実施するというシステムは適当ではなくなってきたのではないか……。こうした環境変動に対応するためには、

¹⁹² 松下圭一『転型期自治体の発想と手法』2000年、8-9頁

¹⁹³ 自治体の政策立案能力の向上と変化を期待するメッセージは地方分権委員会の「最終報告」に次のように記されている。「地方公共団体関係者の意識改革を徹底して、第一次分権改革の成果を最大限に活用し、地方公共団体の自治能力を実証してみせてほしい。特に、これまでの通達等は、かつては訓令であったものを含めてすべて、その性格を『技術的な助言』に一変させられているのであるから、この機会にこれまでの通達等に専ら依存してきた事務事業の執行方法や執行体制をすべての分野にわたって総点検し、これらを地域社会の諸条件によりよく適合し、地域住民に対するサービスの質を向上させ得るような別途の執行方法や執行体制に改める余地がないものかどうか、真剣に再検討してほしい。」

¹⁹⁴ 大森彌「第一次分権改革の効果」『レヴァイアサン』33』2003年、11頁

集権システムによって全国画一の行政サービスを広く国民全般に提供することよりも、地域の実用に応じた行政サービスを地域の意思と能力に基づいて地域住民に供給していくべきである。¹⁹⁵まさに地方分権一括法による今次の制度改革は、こうした観点からの地方自治制度の見直しでなければならないわけである。

分権について検討する場合、当然その根本問題の一つとして、国と地方の間の、あるいは行政の階級が3段階になっている日本においては、さらに都道府県と区市町村の間の、役割・事務・権能などの配分が適切に割り振られているか、という点が挙げられる。分権を文字通り推進するという立場に立つならば、実際の施策上の細かな配分のパーセンテージの問題などは別として、おのずと分権にふさわしいその方向性だけは見えてくるはずである。ここでは、そうした国と自治体との役割分担のあり方、さらに都道府県と区市町村との役割分担のあり方に注目しながら、やや逐条的に改正自治法の規定を軸に「区市町村優先の原則」について確認しておきたい。

今回の地方分権一括法による分権改革までは、地方自治法の中には国と地方自治体との間の役割分担に関する規定は特になく、自治体の役割に関しては旧自治法2条の自治体の事務に関する規定の部分に含まれていると解釈されてきた。しかし、そうした役割分担に関する事実上の曖昧なままの規定、または無規定の状態が、分権を阻んできたことの要因であったと考えられる。

こうして、国と自治体との間の適切かつ明確な役割分担を規定に盛り込むことが求められるようになったのである。地方分権推進法（1995年）は「各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし」（2条）、「国と地方公共団体との役割分担」（4条）の原則を規定している。

そして、改正地方自治法は新たな地方自治制度確立のため、1条の2において国と地方自治体との間の役割分担を規定したのである。その1項ではまず、自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」とした。これは地域の行政事務の処理や政策立案に関して団体が自らの意思と自己責任をもって行うことを明確にうたったものであり、正面から団体自治を保障している規定であると思われる。さらに、同条2項では、今度は国の係るべき事務を「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施」と規定し、国は「国が本来果たすべき役割を重点的に担うこと、そして「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とすること、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」ということを、明確に規定している。

¹⁹⁵ 石上泰州「地方分権」江湛監修、魚谷増男編集『現代地方自治の基礎知識』1998年、214-215頁

つまり、まず国は外交や防衛などの 事務、公正取引確保や生活保護基準などの 事務、年金や宇宙開発などの 事務といった国本来の役割に重点をおくべきであるということと、そして、住民に身近な行政事務や権能は自治体の自主性と自立性を尊重して地域に任せるべきであるということが基本だと規定しているのである。旧自治法において、役割分担に関してはほとんど曖昧なまま、または無規定であったということを考えると、改正自治法において、国と自治体との役割分担に関して上記のような規定がなされたということは、分権というベクトルにおいて大きな前進であると言える。

旧自治法の 2 条 2 項に規定されていた固有事務、団体委任事務、その他の行政事務などの 3 事務区分は廃止され、改正自治法の 2 条 8 項において自治事務、そして同条 9 項において法定受託事務とがそれぞれ規定され、さらに法定受託事務は 9 項の中で第一号法定受託事務と第二号法定受託事務とに区分された。第一号法定受託事務とは国が本来果たすべき役割に係るもので法令に定める事務、第二号法定受託事務とは都道府県が本来果たすべき役割に係るもので法令に定める事務、そして自治事務とはそれ以外の事務のことを総合的に指す。ここで、二つの法定受託事務のうち、特に第一号法定受託事務は国が本来行うべき制度なのであるから、それらは国の責任において逐一事務処理を行えばよい、あるいはそうするほうが理想的であろうともし結論づけてしまうなら、行政の現場の効率性や住民サービスの利便性といった観点からは、実際はそう単純なものではないという批判が返ってくることになる。「国が本来果たすべき役割に係る事務は国が責任を持つことが基本になるが、企画・立案から個々具体の執行までのすべてを国が直接処理しなければならぬというものではない。国民の利便性、事務処理の効率性、総合行政の確保などの観点から、地方公共団体にゆだねるべきものがありうるのであり、その場合において、法定受託事務という形式をとることが多くなるものと考えられる。」¹⁹⁶のである。住民にいちばん身近な行政レベルにあるからこそ効率的にまた適格に判断し、取り組むことができる事務は少なくはないはずである。分権改革の後の国と地方との役割分担においては、あくまでも「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」としなければならないのである。

次に、都道府県と区市町村との役割分担のあり方についてはどのようになっているのだろうか。改正地方自治法の 2 条 3 項では「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務（筆者注：普通地方公共団体の事務）を処理するものとする。」と規定されている。「これは、市町村が住民に最も身近な普通地方公共団体であり、住民生活に直結する事務を幅広く包括的に処理することを明らかにしたものであり、『市町村優先の原則』を示したものだといえよう。」¹⁹⁷と、自治省地方分権推進室長を務めた佐藤文俊氏が述べているとおりである。松

¹⁹⁶ 佐藤文俊「自治体の事務をどのようにとらえるべきか」小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』ぎょうせい、2002年、65頁

¹⁹⁷ 前掲注、63頁

本英昭氏もまた、同様の解釈の立場から「それは、市町村が第一の基本的な普通地方公共団体というべきものであることを意味するとともに、法律制度的にも実態的にも優先的に取り扱われるべきものという意味でもあって、自治法二条三項により、法律上地方自治における市町村優先の原則が示されていると云える」¹⁹⁸と述べている。

また2条3項では、市町村の事務の範囲に関して、これまで都道府県の事務とされていた「統一的な処理を必要とするもの」が削除されことにより、結果的にその範囲が拡大しているのである。またさらに同項の「ただし」以降には、「一般の市町村は処理することが適当でないという意味」から都道府県に振られている事務に関しても、「当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる」と規定されたのである。市町村優先の原則が制度的にさらに一層明確化されたものと解することができる。

ちなみに、ここで「市町村優先の原則」と言うときには、都の場合の「特別区」もまた優先の原則が適用されるべき「市町村」の中に含まれると解するのが自然であろう。都区制度改革によって、2000年4月より特別区もまた基礎的な自治体として同列に扱われることになったことはすでに述べた。ここでいう「市町村」はむしろ「基礎自治体」と読み替えるべきで、「市町村優先の原則」は「基礎自治体(基礎的な地方公共団体)優先の原則」と同じことを意味する。

以上のように、自治法の改正によって、国から地方自治体へ、そして都道府県から区市町村へと役割・事務・権能などの配分が優先的に振られる制度改革が実現したのである。もちろん、これは制度改革であって、国や自治体の行政の現場における制度運用がどうであるかが今後の大きな課題となってくることを忘れてはいけない。しかし、住民のいちばん身近な行政機関である区市町村に多くの役割が分配されたこと、その制度化が推進されたことの意味は大きいと言える。

地方分権改革推進会議の2002年の報告書においては「役割分担の適正化」原理としてねじれた解釈をされてしまった「補完性の原理」であったが、幸いというべきか、翌2003年の第27次地方制度調査会による「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、「補完性の原理」をヨーロッパ地方自治憲章における本来の意味「近接性の原理」として用いながら、次のように記されている。「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である」¹⁹⁹と。ようやく日本の地方自治において、「補完性の原理」たる「基礎自治体優先の原則」「区市町村優先の原則」が制度改革の面において反映され始めたと言えよう。

本来、区市町村は住民にとっての最も身近な行政の窓口である。いちばん地域独特の実情や風土を把握している行政庁である。ただでさえ、人々の生活様式や価値観が多様化し、画一的な政策や施策の適用が難しくなっている時代状況の中では、国や広域自治体が統一

¹⁹⁸ 松本英昭『要説 地方自治法 第二次改訂版』2004年、147頁

¹⁹⁹ 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003年11月

した政策を一斉に採用しようとしても、一定部分で無理が出るのはやむを得ないことであろう。国や広域自治体がそういった時代と社会の変化を理解しきれないと、集権的な権益保持という欲とあいまって、「第三の分権改革」の制度運用が十分に実を結ばないことになってしまうおそれがある。分権の拡大と「区市町村優先の原則」の採用が、時代の要請であることを理解する必要がある。なぜ自治体なのか。なぜ地方なのか。なぜ地域なのか。それは「一定の地域には、歴史と自然条件に刻印された社会、経済、政治、文化のそれなりに独自の営みがある。この地域的個性こそ、中央（国）からの統治に還元しつくせない自主的な決定権をもつ『地方政府』の存在理由である」²⁰⁰からにほかなるまい。

3-2. 分権時代の自治立法

前節において考察した地方分権の拡大を踏まえ、この節においては、自治立法という自治体の法務分野に注目しながら議論を進める。まず、自治体の例規について確認し、自治体法解釈権と自治立法権の根拠を探る。そして、立法原則を確認したのちに、改正地方自治法を読み解きながら、具体的な条例制定権の拡大について検討する。さらに、自治体において法解釈や条例制定などを行なう自治体法務というものがどのように変化していったかを探究し、昨今、自治体で注目され始めている政策法務と自治立法の可能性について論考していく。

3-2-1. 自治体法解釈権と自治立法権

法令と例規

国会によって制定される法である「法律」と、内閣が制定する「政令」あるいは各大臣などが制定する「省令」など（両者をあわせて「政省令」という言い方をすることがある）をあわせ、「法令」と一般に呼ぶことがある²⁰¹。

ここで確認しておかなければならないのは、この「法令」の、特に「令」の中に、地方自治体の自治立法である条例が含まれているかどうかという議論についてである。これに

²⁰⁰ 大森彌『自治体行政学入門』1987年、8頁

²⁰¹ もう少し正確を期すれば、次のように整理できる。国の議会立法として「憲法」があり、それ以外の国会が制定するものを「法律」（憲法59条1項）という。国の行政立法としては、内閣が制定する「政令」（憲法73条6号本文）、各大臣が制定する「総理府令又は省令」（国家行政組織法12条1項）、行政「委員会及び各庁の長官」が定める「規則」（国家行政組織法13条1項）がある。国の行政立法を総称して「命令」と呼ぶ（国家行政組織法13条1-2項）。（兼子仁『自治体法学』1988年、56-58頁参照）

関しては「微妙である」²⁰²とする見方もあるようであるが、「地方自治の本旨」を尊重する立場からは、そこに条例を含めいっさいの自治立法は含まれてはいない、と考えるべきであろう。兼子仁氏は次のように指摘している。「『法令』に条例を含める用語法は、条例も法律に基づく委任立法の一種で行政立法と同質的だという見方につながるもので、この見方は戦前の条例には当てはまっていた。戦後にも、一部に条例委任立法説が存したが、こんにちでは条例は憲法九四条が直接に自治体にその制定権を保障している自治立法であるという解釈(条例制定権憲法保障説)が通説であり、そこでは条例は自治体の議会立法であることが重んぜられるはずなのだ。」²⁰³ まず、法令には自治体の条例等がいっさい含まれないことを確認しておく。

さて、では「法令」に条例などの自治立法が含まれないとしたら、条例や規則などはどのように表現されているのだろうか。それは国レベルの法である「法令」に対して、「例規」と呼ばれている。ただし、この「例規」には広義の「例規」と狭義の「例規」とがある。どちらの場合においてもその基本として「例規」を構成するのは、まず自治体の議会立法である「条例」(地方自治法14条1-2項)と自治体の長が制定する行政立法としての「規則」(地方自治法15条1項)とである。「条例」と「規則」²⁰⁴をあわせて「例規」と呼ばれている。「例規」はもちろん当該自治体という区域の中でのみ効力を有する自治立法(自治法規・自治体法)²⁰⁵である。これが狭義の「例規」である。

このほかに自治体においては、行政内規としての「要綱」や「規程」というものもある。「要綱」は「内部管理的な分野における取り扱いの基準や行政運営の指針として機能して」²⁰⁶おり、「行政上の法律関係において直接的な強制力をもつものではない」²⁰⁷と示されているとおり、法的な効力はないものの、現在の自治体行政においては非常に重要な役割を担っている規程である。一般的には「対住民関係を持つものとして少なからず『告示』の形式とされて一般に公示され」²⁰⁸ることが多い²⁰⁹。また、「規程」²¹⁰も行政内規である点は「要

²⁰² 松永邦男「立法論総論」松永邦男・長谷川彰一・江村興治『自治立法』2002年、277頁

²⁰³ 兼子仁『自治体法学』1988年、57頁

²⁰⁴ 自治体の長による規則のほかに、行政委員会の定める「規則」(自治法138条の4の2項)や議会の定める「議会規則」(自治法120条)、「傍聴人規則」(自治法130条3項)などもある。なお、従来、「規則」は法規としての性質を有する事項を制定できると一般的に解されてきたが、改正自治法の14条2項の「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」という規定により、確信的に否定された。(近藤哲雄『自治体法』2004年、100頁参照)

²⁰⁵ 自治立法をめぐってこれを「自主法」と表現する向きもあるようだが、「地方自治の本旨」の趣旨を汲む立場に立つと、「自主法」という用語の使用には慎重さががが必要なように思われる。「自主法」概念については、兼子仁『自治体法学』1988年、63-65頁に詳しい

²⁰⁶ 特別区職員研修所『特別区職員ハンドブック 2004年』2004年、422頁

²⁰⁷ 東京地裁八王子支部決昭和50年12月8日判時803号18頁

²⁰⁸ 兼子仁『自治体法学』1988年、69頁

²⁰⁹ ただし、対住民との関係がある事柄に関して「条例」ではなく、「要綱」で規定しようということについて問題視する向きもある。近藤哲雄は「内容が広く公表されあたかも住民の権利義務に係わる規制的な行政活動を行う根拠を与えるものであるかのような、いわゆる「指導要綱」や、補助金やサービスの提供を行う給付行政の分野における、いわゆる「助成要綱」があり、多くの法的問題を提起している。」と指摘している

綱」と同じであるが、例えば「議会議務局庶務規程」「農業委員会事務局規程」といったように、対住民向けというよりは比較的のみて内規として性格が強い規定の場合にそのかたちをとる傾向があるようである。「条例」「規則」にこうした「要綱」「規程」をも含めて広義に「例規」と呼ぶこともしばしばある。

例えば、本研究において取り扱う自治立法には「条例」ばかりではなく、「要綱」あるいは「規程」などの内規の場合もある。のちに5章で議論するが、住民の権利義務にかかわることがらを規定する場合には条例のかたちをとらなければならないため、個人情報保護に関する規定はまず「条例」ということになる。しかし、役所（役場）内部の職員向けの内規で十分であるような情報セキュリティポリシーは必ずしも条例のかたちをとる必要がなく、それは「要綱」や「規程」などそれに類するものでも法的に問題はないということになる。本稿においては、情報セキュリティポリシーなど「要綱」の類も検討するため、「例規」という用語を使用するときには、広義の「例規」を指すものとする。

自治体法解釈権

この研究では自治体法学がその眼目ではないので、深入りは避けたいと思うが、自治体法解釈権についてひとこと論じておきたい。

憲法92条の「地方自治の本旨」ならびに94条の「行政を執行する権能」「条例を制定すること」などの文言から、自治体はその自治権として自治立法権と自治行政権を有していることは広く認められている。しかし、実際の自治立法の立案作業あるいは制定を行う際、また行政施策を執行する際には、しばしば法令という国の法律や政省令を解釈しなければならないという作業が生じてくる。ましてや2000年4月以降は、機関委任事務と通達が廃止され、自治体が自ら法令解釈をしなければならない場面がずっと増えているはずである。

こうした自治体における法令解釈の存在あるいはそうした作業の必要性については、今次の改革の前後にようやく指摘され始めたものでは決してない。実際には、この自治体における法令の解釈の必要性については、「第3次の分権改革」以前の70年代、80年代から一部で指摘され始めてきたことである。そうした、自治体における法令解釈という行為をめぐる権利は「自治解釈権」「自治体法解釈権」あるいは「地方自治体の法令解釈権」などと呼ばれる。そもそも、法律の解釈をめぐることは法律学者の間でもいくつかの説が存在し、しかし同時に、どれが正しく、どれが正しくないという正解が必ずしも存在しないのと同じように、当該法律の国の解釈が常に正しいものであるということはないはずである。法律の解釈に「正解」を提示できるのは、唯一、司法裁判所だけである。従来より、地方自治や分権よりも中央集権を温存する傾向にあった国に、法令の解釈を任せっきりにするということには疑問が残る。「『地方自治の本旨』の実現について、自治体が国からこまかな

（近藤哲雄『自治体法』2004年、130頁）。さらに詳しくは同書130-139頁を参照

²¹⁰ 一般的な「規程」の用法には、法律、政省令、条例、規則以外の法形式の総称を指す場合もある

拘束をうけることは背理」²¹¹とさえ言えよう。「法律解釈の権限も、また国だけでなく、市民とともに自治体ももち、合議・審級の裁判所その有権的統一性を司法というかたちで留保する、という構造」²¹²があってよいはずである。自治体にかかわる国の法律は憲法にいう「地方自治体の本旨」に基づいていなければならないし（憲法92条）また自治体にかかわる「法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない」（地方自治法2条12項）のである。

松下圭一氏は70年代時すでに、多くの自治体がまだ「自治立法権、自治行政権それに自治解釈権を行使していないところにこそ、問題がある。」という現状を指摘し、

今日では社会保障基準、公害規制基準などについての国内政策のイニシアティブは、パイオニア型の自治体がない、国がそれに追従して法制改正にふみきるという自治体主導の政策形成が、他方における大企業優位の国土開発計画の提起に対決して、成熟しはじめている。このことを憲法理論的に整理するならば、憲法機構としての自治体は、その憲法的権限としての自治立法権、自治行政権、これにくわえて自治解釈権を行使しはじめたことを意味する。²¹³

と述べていた。また、原田尚彦氏は「これまでの行政実務においては、ともすると、中央政府の法解釈が唯一の正当な有権解釈であって、自治体がこれと異なる法解釈を主張することは許されないものごとく扱われ、法解釈という側面から自治体に対する中央規制がかなり強力に展開されてきているのが実情である。」「自治体の機関は、中央の法解釈の盲従すべきではなく、法律の執行者として地方自治の理念の実現を期して自主的に適切な解釈を打ち出し、事案にふさわしい法の執行を行なわなければならない。自主的な法解釈の必要性は、自治事務の執行の分野であれ、機関委任事務の分野であれ、同様である」²¹⁴と述べている。

さらに、大森彌氏は「自治体の職員は（中略）国の役人や実定法学者の解釈をそのまま鵜呑みにして、それらが『有権解釈』『公定解釈』で動かしがたいものと錯覚してはいないであろうか。一步でも自治の可能性を広げるといふ観点に立ち、自らの頭で解釈し、新たな行動の余地をたえずさぐっているであろうか。」²¹⁵と、法令に対して自治体自らが持っている解釈権の非行使をたしなめている。

そもそも、改正自治法2条11項あるいは12項の「国と地方公共団体との適切な役割分担」、また同条13項「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」という規定を考えたとき、「自治体が『地域における行政を自主的かつ総合的に実施する』うえで不可欠の立法手段として条例制定を行うことに対し、個別の法令がこれを妨げる方向に働く場合には、そのことを正当化する説

²¹¹ 兼子仁『自治体法学』1988年、76頁

²¹² 松下圭一『市民自治の憲法理論』2004年、116頁

²¹³ 前掲注、112-113頁

²¹⁴ 原田尚彦「地方自治体の法令解釈権」『ジュリスト 増刊 地方自治の可能性』1980年、200-201頁

²¹⁵ 大森彌『自治体行政学入門』1987年、46頁

得力のある理由が要求され、かりにそのような理由を示しえない場合には、法令の一律的な解釈・運用を可能な限り避け、条例による自主的・総合的な対応を許容する方向への法令の解釈・運用が要求されると解すべきであろう。言い換えれば、自治体には、国の定めた法令の規定を、『地域における事務』実施における自主性と総合性を可能な限り確保する方向へ解釈する権利（自治促進的な法令解釈権）が認められるべきなのである。」²¹⁶

こうした今次の分権改革を受けて、篠原一氏は「分権推進の到達点」の一つとして、「自治体と国、あるいは県と市町村は対等平等のものだという考え方」を確認した上で、次のように述べている。すなわち「皆平等になるわけですから係争訴訟で解決することになる。平等な人が法解釈を争うことになるわけです。法務ということが最終的には重要になってくるのはそういう意味です。今度は国と自治体が対等の解釈権を持っているわけですから、それを処理するのは第三の紛争処理機関ということになります。そういう時代になってきている」²¹⁷のだと。

いずれも、自治立法権、自治執行権と並び、自治体が本来持っているはずであり、また行使すべき法令の解釈権について主張するものである。自治体はこの自治権を忘れてはならないはずである。自治体がその地域にふさわしい政策立案に取り組み、制度を執行するためには、自らの法解釈というものが欠かせない作業となるはずである。「自治体がつくろうとする地方自治条例について、国の関連・関係法令もそれを否定せず容認する趣旨であるという法令解釈を、自治体みずから固める必要が多くなってきている。かくして条例制定権にとって、自治体の法令解釈権というものが重要となる。」²¹⁸

なお、この自治体の法令解釈権については、のちの「自治体法務」の項でも言及することになる。次に、自治立法権について検討を加える。

自治立法権とその根拠

国にあっても、また自治体にあっても、行政の執行においては必ず法に準拠していなければならないという大原則がある。いわゆる人権保障をめぐる「法律の留保」の原則である。「近代立憲主義は、国民が参政権の行使を通じてその形成に参加する議会の法律を中心にすえ、裁判はもちろん行政もかかる法律に準拠して行なわれなければならないとした。」

²¹⁹これがすなわち「法律の留保」²²⁰であるが、この原則には全部留保説、侵害留保説、権

²¹⁶ 巨理格「新制度のもとで自治体の立法権はどうなるか」小早川光郎『地方分権と自治体法務』2002年、88頁

²¹⁷ 篠原一『分権型社会と条例づくり』1999年、23-24頁

²¹⁸ 兼子仁『自治体法学』1988年、76頁

²¹⁹ 佐藤幸治『憲法 第三版』1999年、396頁

²²⁰ 「この言葉は、はじめO.マイヤー（Otto Mayer, 1846-1924）によって、国民の権利・自由に対する制限は、行政権には許されず、立法権（法律）に留保されるべきだという、行政権の恣意を抑制する原則として、用いられた。しかし、法律による行政の原理が確立するとともに、この言葉は、法律に基づくかぎり権利・自由の制限・侵害は可能という意味に使われることになった。」（芦部信喜『憲法 新版』1997年、20頁）

力留保説、重要事項留保説などいくつかの説が存在する²²¹。ここでは、これら諸説の議論に立ち入ることはしないが、いずれの説を採用するにしても、国の場合は法令に、自治体の場合は条例に基づいて行政が執行されなければならないということである。自治体の行政の多くは法令から委任を受けた「委任状例」²²²に基づいて執行されているが、自治体が独自に制定する条例(または例規)もまた少なくない。条例など例規の種類にかかわらず、広く自治体が自ら法を制定することを自治立法と呼ぶが、この自治立法が自治体運営の中で欠くべからざる位置を占めていることは、今さら指摘するまでもない。ここでは、まず、条例の制定に的を絞る前に、その前提としての自治体の立法の権利、つまり自治立法権について理解しておきたい。

憲法94条の「法律の範囲内で条例を制定することができる」という規定は、自治体の有する自治権の中に法を定立する権能を保障したものであり、これを自治立法権という。社会自体が社会福祉国家型になりつつあり、多様にかつ大規模に行政サービス需要が拡大しつつある「現行の地方自治制度においては、自治立法権の対象となる行政作用自体の著しい充実を見ているのであり、ここから、自治立法の重要性を指摘できるし、(中略)現在の地方自治制度を考える場合、そこに自治立法権を欠くとすれば、それは、いわば制度的には空虚なものになってしまうといっても過言ではない」²²³という指摘は、地方自治論の中でも共通認識になっていると言えよう。

自治立法権の法的根拠をめぐってはいくつかの説がある。代表的なものとしては確認規定説と創設規定説とがしばしば挙げられるが、その他にも並列説や委任立法説などがある。

まず、確認規定説について見てみよう。この説によると、そもそも自治立法権は憲法94条の規定とは関係なく、自治体に保障されている自治権の中にすでに含まれているものである、という。自治立法権の根拠については自治権の保障の中にすでに存在しているという考えのほかに、92条の地方自治の保障の中にその根拠があるとする考えもある。特に後者の場合には、92条説²²⁴と呼ばれることもある。なお、いずれの考えの場合も確認規定説の立場からは、94条の規定は、自治立法権の法的根拠を提供しているのではなく、自治体に自治立法権が保障されていることを確認している役割と、制定できる条例は法律の範囲内のものであるという両者の関係を規定する役割とがあると理解する。この確認規定説の立場は、自治権の由来において固有説的な立場に通じるものであると言えよう。

次に、創設規定説²²⁵である。この説は、憲法41条に国会が唯一の立法機関とあるのだから、自治体が立法を行なうには憲法の例外規定が必要であり、それが94条で、この条文によって初めて自治体は立法権を国から創設的に付与されているのだという立場に立つ。こ

²²¹ 阿部泰隆『行政の法システム 下』1992年、691頁参照

²²² 正確な意味では、地方分権一括法後は「委任状例」すなわち「団体委任事務条例」は、団体委任事務自体はなくなったことから、存在はしない。これについては、「委任状例と自主条例」の項で詳しく検討する

²²³ 秋田周『条例と規則』1977年、64-65頁

²²⁴ 清宮四郎『憲法I 第3版』1979年、439頁参照

²²⁵ 宮沢俊義(芦部信喜補訂)『全訂 日本国憲法』1978年、772頁参照

の創設規定説は現在のところ通説と言われることが多いが、いずれにしても、この立場は地方自治の伝來說あるいは制度的保障説の考えに近いという特徴があると言えよう。

また、並列説²²⁶というものがある。この説では、92条の「地方自治の本旨」が国の立法権を制約し、94条が41条の「国の唯一の立法機関」という規定の例外規定として機能していると考えられる。つまり、92条と94条の両規定が並列的に定められていることで自治立法権の根拠をなしていると考えられるのである。

さらに、委任立法説²²⁷という考えもある。この説の立脚点は、自治権がまず伝來說によるものであり、条例制定権も国家から承認されたものであり、条例の基礎はまず法律にあるということにある。この説では、条例は委任立法であり、地方自治法14条1項が条例制定権の一般的授權条項であると説く。しかし、この委任立法説に対しては、憲法による自治立法権の保障が欠けているという点や地方自治や条例の地位の変化への認識に対する時代錯誤といった点で批判がなされている。

以上、自治立法権の法的根拠をめぐる確認規定説、創設規定説、並列説、委任立法説の4つについて考察してみた²²⁸。なお、この自治立法権の根拠をめぐっては昭和37年に重要な判決が出されている。当該判例では「地方公共団体の制定する条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基づき（同九二条）直接憲法九四条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法に外ならない」²²⁹と判示されている。つまり、創設規定説または並列説と同様の考えに立って自治立法権（または条例制定権）を説明しているのだ。

92条に「地方自治の本旨」をうたい、現憲法が地方自治制度を保障しているという事実からすれば、やや委任立法説は特殊かつ時代錯誤的な趣が認められるものの、「通説」と言われる創設規定説も含め他の3説についてはいずれの立場に立つにしろ、憲法の中に自治立法権の根拠を見出している点では同じである。もう少し整理するなら、これら3説はいずれも、自治体に自治立法権があること、自治立法権は法律による制限を受けるということ、ただし、法律によって自治立法権の範囲やあり方を定めるに際しては、「地方自治の本旨」に基づいて決められるものでなければならないということ、以上の3点を抽出することができよう²³⁰。

このように、「条例」というものを軸に自治立法権の根拠を検討するならば、基本的には憲法にその根拠を見つけることができるというのが、通説的な理解である。委任立法説のように地方自治法、つまり法律に自治立法の根拠を見出すのは少数派である。地方自治法

²²⁶ 小林直樹『憲法講義 新版 下』1981年、474頁参照

²²⁷ 綿貫芳源「条例」、『宮沢俊義遺暦記念・日本国憲法体系補巻』1971年、108-114頁

²²⁸ これら自治立法権の根拠をめぐる諸説については、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ 第3版』2004年、358-359頁、あるいは須藤陽子「自治体の立法権と国の法令」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』2002年、145-150頁、などに詳しい

²²⁹ 最大判昭和37年5月30日刑集16巻5号577頁

²³⁰ 松永邦男・長谷川彰一・江村興治『自治立法』2002年、12頁参照

14条は、「自治立法権の根拠を定めたものではなく、自主法の法形式を明瞭にし、その規定事項の範囲を他の法形式との間において画定するものであるにすぎない」²³¹という理解が今では一般的である。

確かに、古典的な三権分立の考え方に従えば、立法権は国会のみが有するものであり、自治立法（自治法規・自治体法）は政省令と同様に行政立法であるということになるかもしれない。しかしながら、地方立法権や自治体法のあり方について、さらに一歩進めて論述する近藤哲雄氏は次のように述べる。

国の行政機関は法律の委任なくして法規としての性質を有する政令を定めることはできないが、自治体は条例により法規を制定することができ、現在では自治体の制定する法は行政立法とは異なるものであると理解されている。

このように自治体の法は国の法律に根拠を有するものではなく自治権に根拠を有するものであるから、自治体の法体系は国の法体系と別個の体系を構成しているということができる。したがって、条例は本来的に法律の制約を受けるものではない。²³²

現在のように分権の拡大、情報化の進展、環境問題の発生など、自治体を取り巻く社会状況が大きく変化し、自治体が地域にふさわしい施策の立案と実行を要請されている時代においては、創設規定説のように憲法の中にそもそも自治立法権が保障されていると理解することが最も現実的であると言えよう。

では、自治立法権の理解を踏まえたところで、次に、もう少し具体的な条例を制定する権利についての考察を行うことにしたい。

3-2-2. 条例制定権の拡大

条例制定権をめぐる問題

先に見てきたように、自治立法権に関する確認作業から、自治体には憲法および地方自治法に基づいて自治立法権が認められていることが分かった。では、その自治立法権によって具体的に自治体はどのような法を立案作成し、制定することができるのだろうか。これまでも確認してきたように、自治体のその法の中心は「条例」である。従来は、首長の定める「規則」もまた法規としての性質を有する事項を制定できると一般的に解されてきたが、1999年の自治法改正によって、14条2項に「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定されたことで、「法律の留保」の原則がより明確にうたわれ、結果的に自

²³¹ 俵静夫『地方自治法』1965年、297頁

²³² 近藤哲雄『自治体法』2004年、98頁

治体における法規の中心的存在はこれまで以上に「条例」であることが確認されたのである。「規則」の法規的役割はやや後退した観があると言えよう。

これまで以上にその役割と意義が増大した「条例」はどのようなものなのだろうか。また、「条例」はどのように制定することができるのであろうか。自治立法権の保障に基づく「条例」という具体的な法規の制定にかかわる権利は、条例制定権と呼ばれる。ここで行なう条例制定権に関する議論は、5章、6章で扱うプライバシー保護をめぐる諸条例の制定に関する考察に必要となってくるものである。

では、まず、「条例」というものがどのようなものであるのかについて、憲法と地方自治法を軸に見ていくこととする。

「条例」とは自治体が自らの自治権に基づいて制定する自治立法のことである。ただし、明治憲法下においては、国の「法律」として制定されたものの中に「条例」の名を冠するものがあり、例えば「褒章条例」などはまだ効力を有する「法律としての条例」の例として挙げられる。そういった一部の例外を除けば、現在では、条例は憲法と地方自治法に規定されているとおり、自治体の定立する法形式、自治法規のことを指す。憲法94条の「法律の範囲内で条例を制定することができる」とあり、また、地方自治法14条1項には「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定されている。これは自治立法権あるいは条例制定権の保障という同じことがらを語っているのである。もちろん、自治法14条1項の「『法令に違反しない限り』とは、法律又はこれに基づく政令に違反しない限りという意味であり、条例が、政令よりも下位にあるという趣旨ではなく、法律と条例の関係を述べたものである。」²³³という点は付言しておかなければならない。

次に、自治法14条2項には、自治体の住民に対し「義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定されている。これは、住民の権利の制限については必ず自治体の法である条例によってでなければならないと規定したものであり、行政権の抑制をうたった「法律の留保」を示すものである。その中でも、特にこれは侵害留保説の立場に立つものであると言える。同法14条2項の規定は、国の行政権の抑制を目指した内閣法11条の規定「政令には、法律の委任がなければ、義務を課し、又は権利を制限する規定を設けることができない。」に相当するものということができる。同時に、14条2項は、従来、法規としての性質を有する事項を制定できると一般的に解されてきた首長による「規則」も、もはや自治法の改正により確信的に否定されたということの意味している²³⁴。条例を憲法および自治法を軸に見ていくとこのように整理することができる。

ところで、条例は、こうした「法律の留保」または侵害留保の原則からも条例の形式でなければならない「必要的条例」のほかに、次のように、条例の形式の必要性は必ずしも

²³³ 前掲注、99頁

²³⁴ 前掲注、100頁参照

ないが、どちらかというとな条例のかたちにしたほうがより効果があがるという意味を持つ「任意的条例」と言われるものが考えられる。その「任意的条例」に期待される意味の第一は、まず、住民の代表が選ばれている議会の場において審議、採択することによって、当該法規に対しより強く「正当性」を当てはめやすくなるということである。この「正当性」の確保によって、住民に対する行為規範性も期待できるというわけである。そしてもう一つは、議会という公の場で議論することによって、当該法規の「透明性」を高め、住民による監視、評価、参加などを推進することができるということである。最近増えている、自治体の憲法に相当すると言われる「自治基本条例」などは、こうした「任意的条例」の典型といえることができる²³⁵。

次に、条例の特質としては、その「地域適応性・即応性」ならびに「先駆性・先導性」の2点がしばしば挙げられる。この特質は条例という自治立法の特質であると同時に、そのまま自治体行政の特質でもある。

条例は、当該地方公共団体が自主的に制定する法規であり、本質的に地域特有の課題に、速やかに対応する手段として機能するものである。また、地方行政自体が限られた区域において実施されるものではあるが、その地域の行政需要に敏感に反応することを求められるものであり、国はもとより他の地方団体に先駆けて機動的・弾力的な対応を行うことが必要となることがある。また、当該地域に限っての実験的な試みが行われる場合もある。私人の権利義務の規制を行うことができる効力をもった条例は、そのための有力な対応手段である。²³⁶

つまり、条例というものは「地域特有の課題」に対し機敏に対応するための法規であるという事情からも、自治体の定める条例はその地域の行政の特質を示しているといえるのである。

次に条例と憲法および法律との関係について簡単に見ていくことにしたい。

まず条例と憲法の関係であるが、いくつかの議論となってきた点がある。主なものとしては、財産権の制限（29条2項）、罰則の規定（31条および73条6号）、租税法律主義（84条）、地域的差異と法の下での平等（14条1項）などが挙げられよう。ここでは、特に本研究との関連で押さえておくべきと思われる、罰則規定と地域的差異と法の下での平等のみについて議論の確認をしておきたいと思う。またさらに、憲法との関係のみならず同時に法律との関係においても議論となってきた「法律先占論あるいは「上乘せ」「横出し」条例の問題についても最後に検討したい。罰則規定、地域的差異と法の下での平等、「上乘せ」「横出し」条例、いずれの議論も、5章の考察を直接支えるものとなるはずである。

まず、憲法31条および73条6号関係からくる条例の罰則規定のあり方についての議論である。憲法31条には「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない」とあり、同法73条6号には「政令には、特

²³⁵ 前掲注、100-101頁参照

²³⁶ 松永邦男「自治立法権の意義」猪野積編『条例と規則（1）』1997年、9-10頁

にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない」と規定されている。いわゆる罪刑法定主義の原則である。いっぽう、旧地方自治法の14条5項には「普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料又は没収の刑を科する旨の規定を設けることができる」と規定されていた。こうしたことから、旧自治法のような刑罰を条例に委任するような規定は違憲ではないかという議論が続いてきた（次に述べるように、改正自治法では14条3項において「又は五万円以下の過料」という文言が加えられた）。基本的に、学説や判例においてはどれも合憲という立場なのであるが、それらは主に次の3つの異なった立場からの根拠によっている。

まず第一に、憲法直接授權説と呼ばれるものである。これは、94条の条例制定権にはその実効性を確保するためにも当然のごとく罰則制定権が含まれていると解すべきで、また住民から選ばれた代表者の集まる議会で制定された自治法規としての条例は31条の法律に準じるものとして理解されるべきである、とする。伊藤正己氏は「条例が地方公共団体の行政事務を処理するための自主立法であること、条例制定権の意義からみて、条例に罰則を設けることを肯認すべきである。」²³⁷と述べる。あるいは、佐藤幸治氏は「条例が自主法である以上当然罰則を設けうると解すべきであろう（中略）。その限り、三一条の『法律』には条例も含まれる。ただ、自治事務は本質的に行政的なものであるから、設けうる罰則には限度がある。」²³⁸と述べ、そのために旧自治法14条5項（改正自治法14条3項）の規定があるのだ、としている。

第二に、一般的・包括的法律授權説（条例準法律説）と呼ばれる立場である。この説では、罰則権は国家法による専属事務であるため自治権に含まれるものとは考えず、そのため94条の条例制定権の中に罰則制定権が含まれているとはみなさず、刑罰権の設定には地方自治法14条3項のような法律による授權が必要であると考え。しかし、条例というものは公選議員によって構成される議会の承認を経て成立している民主的な立法であるため、実質的には法律に準じたものと考えることができ、条例への罰則の委任は一般的・包括的委任でよい、とするものである。

第三に、限定的法律授權説（委任要件緩和説）という立場である。これは、自治法14条3項の規定を自治法から条例に委任した規定であると解することで、刑罰権の設定には自治法のような法律の授權が必要であるが、その内容が具体的かつ限定的であればよいとする立場である。というのは、条例はやはり公選議員による議会の議決を経て成立している民主的な立法であり、その点において国会の議決を経て成立する法律と同じであり、そういった条例の委任は政令などの委任と比べた場合、その具体性が緩和されてもしかるべきであると言えるからである。大阪市の売春勧誘行為取締条例の違反に関して争われた事件をめぐる昭和37年の最高裁判所による判例は、この説の立場にたっている。判決では「条例

²³⁷ 伊藤正己『憲法 第三版』1999年、683頁

²³⁸ 佐藤幸治『憲法 第三版』1999年、285頁

は、法律以下の法令といっても、公選の議員をもって組織する地方公共団体の議会の議決を経て制定される自治立法であって、行政府の制定する命令とは性質を異にし、むしろ、国民の公選した議員をもって組織する国会の議決を経て制定される法律に類するものであるから、条例によって刑罰を定める場合には、法律の授権が相当程度に具体的であり、限定されておればたりると解するのが正当である²³⁹としている。

以上、憲法31条および73条6号関係からくる条例の罰則規定のあり方をめぐる3つの説について見てきた。以上の3説はそれぞれに論拠が異なるものの、刑罰を条例に委任する旧自治法の規定について、判例も含めいずれも合憲という立場にたつという点では共通している。5章、6章で検討する個人情報保護条例や住基ネット条例などにおいても、相応の罰則が規定されるか否かということがその条例の運用効果にも影響を及ぼすと考えられる。その点からも、条例における罰則の規定を保障するという考え方は自治体の立法行為にとって非常に重要なものとなってくる。

次に、憲法14条1項の「法の下での平等」と条例によって生じる地域的差異との問題をめぐる議論である。14条1項には「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」とある。しかし、自治体ごとに異なる自治立法である条例によって地域的取り扱いには差異が生じているのは「法の下での平等」に反するのではないかという議論である。東京都売春等取締条例の合憲性が争われた昭和33年の判例は次のように判示している。すなわち「憲法が各地方公共団体の条例制定権を認める以上、地域によって差別を生ずることは当然に予期されることであるから、かかる差別は憲法みずから容認するところであると解すべきであり、自治体が「各別に条例を制定する結果、その取扱に差別を生ずることがあつても、所論のように地域差の故をもって違憲ということとはできない。」²⁴⁰と。つまり、法の下での平等をめぐっては、憲法自体がそもそも自治権を認め、条例制定権を保障している段階で、条例による事務取り扱いにおいてある程度の差異が生じることは当然予期されることであり、容認されているということである。自治体が自治権を保障されていることで、それぞれの地域の特性に応じた条例の制定が可能なわけであり、それによる地域格差の発生はむしろ自然な結果であり、また同時に、自治体を選択する自由も保障されていることでその問題は究極的には解決の可能性が提供されているとも言えよう。こうした点を考えてみても、自治権の保障、自治体独自の条例制定権の保障は、法の下での平等に反するものとは言えない。

最後に、憲法との関係のみならず法律との関係においても議論となってきた、法律先占論あるいは「上乘せ条例」「横出し条例」という条例制定権の限界²⁴¹の問題について見てみ

²³⁹ 最判昭和37年5月30日刑集16巻5号577頁

²⁴⁰ 最大判昭和33年10月15日刑集12巻14号3305頁(なお、福岡県青少年保護育成条例違反事件に関する最大判昭和60年10月23日刑集39巻6号413頁も同趣旨)

²⁴¹ 「条例制定権の範囲と限界」とよく言われるが、「範囲」では条例の規定内容、取り扱う事務内容の範囲をめぐる議論を取り扱い、また「限界」は条例の規定する効力が法令に反するものであるか否かという限度

たい。平たく言えば、これは、自治体が国の法令よりも厳しい規制基準を定めるということは、憲法94条に「地方公共団体は、(中略)法律の範囲内で条例を制定することができる。」という規定に反するか否か、あるいは条例と法律との規制の趣旨や目的が同じ場合にはどうなるのか、という問題をめぐる議論である。この論点については5章でも言及されることになる。

さて、この問題をめぐっては、法律先占論の立場からは、憲法94条および自治法14条1項「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。」という規定は、条例と法律との間に矛盾抵触がある場合には法律を優先させるという趣旨の規定である、と解される。この法律先占論は法律の規制事項を全国一律に必要なにして十分な規制であり、屋上屋を重ねるような規定は必要ないという立場に立っている。法律先占論では、条例で規制しようとしている当該事項に対する規制法律がまだ先行して存在しない場合、あるいは法律と条例との趣旨や目的が異なる場合には、法律の先占領域に抵触することがないため条例を制定できるとするいっぽうで、後発の条例がすでに同一目的、同一事項の規制を行うことは法律の先占領域を侵すことになる、とするのである。そこでは、法律の明示的な委任がない限り条例は制定することはできないとされる。しかし、こうした法律先占論の立場には、地域事情の異なる自治体運営に対して、国法による画一的な規制で自治体の抱える諸課題に対する効率的な解決が可能であるのかという点において、大きな疑問を生じさせる。

昨今では、むしろ次のような「上乘せ条例」「横出し条例」の合憲性・合法性を説く立場がより現実的かつ合理的となりつつあると言える。この立場からは、公害防止、環境保護、土地利用などいった住民の安全や福祉にかかわる問題に関して、地方自治の本旨や条例制定権を制限する法律先占論に対して批判が加えられ、法令の先占領域を限定的に解釈しようという試みがなされている。また、この立場の場合、法律の規制措置は必要十分な規制限度とは考えず、全国一律に適用されるべき最低基準、ナショナル・ミニマムの規制であると解される。このような場合の当該法律は「最低基準法律」²⁴²であると言える。こうした「上乘せ条例」「横出し条例」の議論においては昭和50年の徳島市公安条例事件をめぐり重要判例がある。これは道路交通法による規制と徳島市公安条例による規制の競合が問題とされた事件であり、最高裁判所は、当該条例は法令に反しないと判断している。

すなわち、

条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制を施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の

をめぐり議論を取り扱う。

²⁴² 反対に規制の最大限まで定めた法律を「規制限度法律」と呼ぶ

規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんら矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じ得ない²⁴³

と判示している。別言すれば、「法律の範囲内で」（94条）をめぐる条例制定権の限界について、当該条例が国の法令に違反するかどうかは、単に両法規の「規定文言」を比較するのみではなく、それぞれの「趣旨、目的、内容及び効果」も比較することで、両者の矛盾抵触を考えなければならない、ということである。こうした比較判断の下で、条例が法律違反であるとされたケースもある²⁴⁴。しかし、いずれの場合でも、「上乘せ条例」「横出し条例」の議論における昨今の「学説の一般的な傾向は、法律に反してはならないという条件をゆるやかに解し、法律の趣旨からして、より厳しい規制基準を条例で定めることをとくに排除しているのでなければ、他方の実情に応じて別段の規制を定める上乘せ条例は適法であると解している。」²⁴⁵と言われる。

また、その傾向と呼応するように、大気汚染防止法4条1項²⁴⁶あるいは騒音規制法4条2項²⁴⁷などに見るように、法律そのものがその趣旨の中にそうした「上乘せ」等の適法性について最初から規定している場合も現れてきている。その他にも、条例制定権の限界にかかわる条例と法律との関係に関する裁判例は多く存在しているが、ここでは、これ以上詳細には踏み込まないことにする。ただし、その他のいくつかについては、次項「自治体法務」のところで言及することにしたい。

ここまでで確認した「上乘せ条例」「横出し条例」をめぐる条例制定権の可能性の議論は、5章で考察する個人情報保護条例および住基ネット条例の効果や可能性を左右するものとなるはずである。

改正地方自治法と条例制定権の拡大

1999年の地方分権一括法の成立に伴う地方自治法の改正において、条例制定権は拡大されたことと見ることに異を唱える者はあまりいないであろう。ただ、その拡大幅がどの程度で

²⁴³ 最大判昭和50年9月10日刑集29巻8号489頁

²⁴⁴ いわゆる宝塚市パチンコ店規制条例事件。宝塚市の条例は風俗営業適正化法と建築基準法に違反していると判示された。大坂高判平成10年6月2日判時1668号37頁

²⁴⁵ 芦部信喜『憲法 新版』1997年、333頁

²⁴⁶ 「都道府県は、（中略）政令で定めるところにより、条例で、同条第一項の排出基準にかえて適用すべき同項の排出基準で定める許容限度よりきびしい許容限度を定める排出基準を定めることができる。」

²⁴⁷ 「市町村は、（中略）前項の規定により定められた規制基準によつては当該地域の住民の生活環境を保全することが十分でないとき、条例で、環境大臣の定める範囲内において、同項の規制基準にかえて適用すべき規制基準を定めることができる。」

あったのかとなると、大幅に拡大されたと解する者もいるし、いっぽうでは小幅なものにとどまったと見る向きもあるようである。いかような評価を下すかは別として、ここでは、条例制定権の拡大を裏付けるために、その制定権拡大に影響を与えた自治法の改正点に絞って整理してみたい。

まず、改正自治法2条2項において、旧自治法に定められていた「行政事務」の文言が削除され、いわゆる3事務区分が廃止された点が指摘される。また同条8、9項において新たに自治体の事務のすべては自治事務と法定受託事務のいずれかに配分されたのである。このことはすなわち、旧自治法148条1項に規定されていた機関委任事務が廃止されたことにも直接的につながっている。この機関委任事務の廃止によって、これまで自治体が独自に条例を定めることができないとされてきた事務領域というものはなくなったのである。現在、自治体が抱えている事務は自治事務か法定受託事務かのどちらかであるが、いずれの事務領域においても、法令に反しない範囲において条例の制定が可能であり、両事務に対する取り扱いにおいての差は特に設定されてはいない。ここにおいて、自治法14条1項にある「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。」という新法旧法を問わず置かれてきた規定は、より条例制定権の意味を現実的なものにしたと言えよう。この行政事務の変更、または機関委任事務の廃止は、条例制定権、さらに言えば自治立法権の拡充に少なからず影響を与えるはずである。

次に重要なのは、新たな規定として設けられた1条の2である。まず、1項において、自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」とされ、2項では国の担うべき役割と自治体の担うべき役割とについてさらに踏み込んで規定されたのである。すなわち、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし」、国と「地方公共団体との間で適切に役割を分担」し、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」という行政理念が示されたのである。「自治体の『事務処理に関し』行う関与でさえ明示的な意思表示が必要であるから、条例制定権を制限する国の意思は、これを明確にあらわした法律の規定が必要であることは当然である。」²⁴⁸と言えよう。条例を制定する自治権について理念的な強化が図られているのである。

また、条例と憲法31条の罰則の規定の問題にも関係する部分であるが、14条3項において罰則の規定が充実化されることとなった。おそらく、ここが条例制定権に直接かわる規定としてはいちばん大きな改正箇所とも言えよう。かつ、これまでその可否をめぐっていくつか議論のあった部分でもあり、一定の整理が図られたとも言えよう。これまで、旧自治法の14条5、6項において罰則が規定されていたが、そこには料料の規定はあっても、秩序罰としての過料の規定はいっさいなかった²⁴⁹。自治法の改正により14条3

²⁴⁸ 近藤哲雄『自治体法』2004年、109頁

²⁴⁹ 料料（「かりょう」または「とがりょう」）は刑法上の刑罰であるのに対して、過料（「かりょう」または

項に罰則の委任が規定され、そこに「又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる」という文言が明記されたのである。今までも条例を制定した自治体はその実効性確保のために多くの苦勞を背負ってきた。これまでも「条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料又は没収の刑を科す」ことはもちろんできたのであるが、それ以外には条例違反者の氏名を公表するなどの工夫をめぐらしてきた。過料を科すことで条例違反者が皆無になるというものではなかろうが、条例の活用度と実効性を上げるための手段としては機能しようし、過料の委任が確保されたことは自治体にとって助っ人となることは間違いないであろう。

さらに指摘できるのは、2条11項から同条13項にわたる規定が、自治体の法令解釈権あるいは自治行政権における、自治体の自主性と自立性への最大限の配慮を国に求めているということである。そこには、自治体の行政事務への配慮、配分、あるいは基本原則などが規定されている。まず11項には「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」と定められている。続く12項においては、11項を踏まえ「地方公共団体に関する法令の規定は、（中略）これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。」とされている。はっきりとした交通整理がなされたわけではないが、これは法令解釈権の問題にもひとつの自治権を認めようという最初の一步であると見ることもできよう。

また13項では自治事務に関する配慮関係の規定がなされている。「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。」²⁵⁰とある。基準設定に関する事項に限らず、自治事務一般に広く配慮すべきということを普遍化した規定である。これら11項から13項の規程は具体的に自治権が保障されている部分ではないものの、自治体の法令解釈権と行政権の両面において自治権の拡大が意図されていると言える。

さらに同じ2条関係では、旧地方自治法の2条に存在していた「法律の定めるところにより」という呪縛的な規定の文言で始まる2条3項18号、19号、21号がそっくり廃止された

「あやまちょう」は行政処分であり、刑罰ではない。科料は罰金とともに財産刑の一つであるが、罰金よりも軽い。科料が刑法総則や刑事訴訟法の適用を受けるのに対し、過料のほうはどちらの適用も受けない。自治体はその条例に定める過料の場合、自治体の長が過料の処分をすることができ（自治法255条の3）過料が期限までに納付されないときには地方税の滞納処分の例によって処分することができる（自治法231の3）

²⁵⁰ この条文は、地方分権推進委員会第1次勧告に比べ、漠とした具体性に欠ける表現で綴られているのは否めない。第1次勧告では、「自治事務について基準等を定めるときは、法律又はこれに基づく政令により、条例に基準設定を委任し又は条例による基準設定の裁量の幅を認めるようにならなければならない」（地方自治制度研究会『Q&A 改正地方自治法のポイント』1999年、44頁）といった趣旨のことが謳われていた。しかし逆に、実際に条文として新たに制定された13項では、基準設定に関する事項に限らず、自治事務一般に広く配慮すべきということを普遍化して表現したために漠然とした規定になったと言われている。

いう点が挙げられる。これは、条例制定権と自治立法の拡大という点において大きく前進したと評価されてよからう。例えば、旧法の旧2条3項18号には「法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び周密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基く地域等に関し制限を設けること。」とあった。自治体による地域特性は勘案されず、国の法令による画一的な制限規定が要求されていたわけである。19号は自治体のための動産・不動産の使用および収用に関して²⁵¹、21号は地方税の賦課徴収や分担金・手数料などの徴収に関して²⁵²、それぞれ、18号同様、自治体ごとに規定するのではなく国の法令に従いなさいという旨がうたわれていたわけである。しかし、改正により、これら3つの号がなくなり、「法律の定めるところにより」国の指導に従ってではなく、自治体が地域の特性により的確に対応した法令解釈権と行政権とを保障されたのである。

改正地方自治法は、このように直接間接に条例制定権および自治立法権の拡充、保障に向けて前進したことは間違いない。今次の改正が地方自治の本旨の実現という理念から見て十分であったのか不十分であったのかは議論のあるところであろうが、自治体が条例制定の可能性を広げたことは間違いない。住民に密着した地域特性、地域文化、地域政治とともにある自治体にとって条例はますます大きな意味と役割を持っていくようになるはずである。「私人に義務を課し、権利を制限することができ、さらに罰則、過料という強力な実効性の担保のための措置を備えた条例は、地方公共団体に対して、その事務を自ら執行する際のきわめて強力な政策実現のための手段を提供するものであり、まさに、地方自治の保障を実質在らしめているものと評することができ」²⁵³るであろう。

今次の自治法改正はもちろん、国や司法の側にも大きな意識改革を迫るものである。例えば、宝塚市パチンコ店規制条例事件において同条例は風営法および建築基準法に違反すると判示され、条例制定権を制限されたわけであるが、法案審議時に何ら条例制定権の限界との課題について審議することなく法律を成立させ、後に裁判の場において解釈をこじつけるような姿勢は、地方自治の本旨に反しており、また、条例制定権の不当な制限になりかねない。「自治権を制限する国の意思はあらかじめ国会で論議して決めておかなければならない。」²⁵⁴はずである。また、かりに法律が条例制定権に関しての制限を加えている場合であっても、果たしてそれが合憲であるか、地方自治の本旨に反していないかということが問題視されなければならない。「まず、その法律の合憲性が問題とされるべきであり、直ちに条例が法律違反とされるべきではない。条例による規制を制限するにはその合理的理由が必要であり、合理的理由がなければ法律自体が地方自治の本旨に反するもの

²⁵¹ 旧地方自治法2条3項19号「法律の定めるところにより、地方公共の目的のために動産及び不動産を使用又は収用すること。」

²⁵² 旧地方自治法2条3項21号「法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収し、又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料を徴収すること。」

²⁵³ 松永邦男・長谷川彰一・江村興治『自治立法』2002年、23頁

²⁵⁴ 近藤哲雄『自治体法』2004年、110頁

として違憲になる。」²⁵⁵のである。

以上、条例制定権にかかわる地方自治法の改正点について見てきたが、これはすなわち、自治体において、こうした制定権の拡大した条例を武器として、自らの責任と判断において政策を実現させていく、あるいは実現させていかなければならない場面が増えてきたということでもある。昨今、「自治体法務」「政策法務」という言葉をしばしば耳にするようになったが、それはこれまでの機関委任事務・通達に縛られ、そして寄りかかっていた集権体制から飛び立った自治体が、自らの意思と責任とに基づいて住民本意の地域の行政施策を執行していく場面が増加したからにほかなるまい。また、従来、法律との抵触や中央からの干渉を恐れて、住民の権利義務にかかわるようなことがらをも要綱という曖昧なかたちで規定していた事例が自治体において目立っていたが、自治法改正後の今は、そういった曖昧なかたちの例規の制定や行政手続は許されなくなっていると言えよう。

こういった自治体の行政運営のあり方が大きく変化している状況において、その制度や運営を裏づけているのが条例や規則といった例規にほかならない。自治体が法令を自治体として解釈し、条例を武器として自ら制定していくには、法務に長けていなければならないのは言うまでもない。ますます、自治体法務、政策法務が自治立法として積極的に機能する場が増えていけると言えよう。次の項から、そういった自治体法務と政策法務について考察していきたい。

3-2-3. 自治体法務の展開

自治体法務とは何か

今次の分権改革が大きく進むまで、これまでは一般に地方自治体における法令解釈や条例といった法務関連の仕事は、総務部内の文書課というところで手がけられてきたと言ってよい。「多くの自治体では総務部門に文書課が置かれ、内部管理部門における伝統的な課として存在してきた。この文書課は、自治体における文書事務全般の企画、指導、調整等の管理事務が主体とされ、この文書管理組織の一系として法規係、法制係などの法務担当組織が置かれてきた。従来の法務担当組織では、戦後の一貫した中央集権的法システムのもとで、国法を中央省庁の示す注釈書や公定解釈、通達、行政実例によって忠実に執行することに意を注ぎ、これらを基に自治立法や自治体行政運営を行うことが常とされてきた。」²⁵⁶のである。

しかしながら、そういった中央による公定解釈や通達に忠実な法務の執行だけでは、情

²⁵⁵ 前掲注

²⁵⁶ 井上豊彦「自治体法務を担う人々」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』2002年、28-29頁

報化や分権の進展、地域独自の問題の発生などによる自治体の激しい環境変化に即応していくことが徐々に難しくなってきたのである。「法令やこれを補充する国の通達は、かならずしも地方自治の立場にたったものとはいえない。今後、自治体では、市民要望にこたえた適切な自治立法権の行使と法令の自治解釈権の必要性がさげばれている。ここに、自治体政策を基本とした自治体法務行政の新しい展開が求められているのである。」²⁵⁷ つまり、国の一律的な規制や発想ではもはや地域ごとに異なる課題や都市化とともにますます多様化する住民ニーズに対応するのは難しくなってきたのである。「地方自治の本旨」という地方自治における錦の御旗を掲げるまでもなく、地域における現実問題として、自治立法や法令解釈にともなう自治権の行使は必要不可欠なものとなり始めているのである。そのためには、自治体において政策立案や条例作成の作業が自ら行われなければならない、ということである。つまり、国に法務が存在するのと同様、同じ統治主体としてある自治体においても法務は当然存在するのである。

ここで、法務について整理しておく、それは、法律関連の事務一般のことと言えよう。そして、自治体における法務、つまり自治体法務とは自治体における法律関連の事務一般ということであり、そこで取り扱うべき範疇は相当に広いものであることが分かる。木佐茂男氏は、自治体法務を「自治体で行う一切の法的な意味を持つしごと」²⁵⁸と定義し、「自治体法務という考え方は、自治体での法的な処理の全体を視野に入れ、総合的に取り扱うことをねらい」とし、「憲法、民法、刑法、行政法等多くの法が自治体法務の要素」になると述べている。

これまで、自治体法務と言え、国の法令およびその解釈に係る中央省庁の通達に縛られた非創造的な地味な活動であった。²⁵⁹とよく言われる。その「地味な」自治体法務について改めてその内容を見てみよう。

自治体法務は、法制執務、訴訟法務（訴務）、中央照会型法務、の3つの類型に分けることができると言われている。まず、法制執務とは、通常、法務部あるいは文書課、総務課、庶務課などと言われる部課で、条例案などの用語や規定などをチェックする業務である。ここで、条例案等の用語の適合性、条例内容の適法性、公平性、誤字脱字などが厳しく点検されるのだ。第二の訴訟法務とは、自治体の住民からの不服申し立てや訴訟について対応する業務である。いわば争訟関係事務のことである。そして、中央照会型法務とは、中央省庁からの通達に則った法令の執行を行う原局の業務のことである。

しかし、最後の「中央照会型法務」という表現の中にはこれまでの自治体法務のあり方、もっと言えば戦後日本の地方自治に対する批判的意味が込められていると指摘することができる。この批判は国に対してばかりではなく、自治体自身にも向けられてきたと言って

²⁵⁷ 岡田行雄「条例・規則・要綱と自治体政策」天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』1989年、26頁

²⁵⁸ 木佐茂男『自治体法務入門』1998年、42頁

²⁵⁹ 人見剛「自治体法務とは」小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』2002年、2頁

よいであろう。例えば、各自治体の当該事務担当のセクションとしての原局「におけるルーティンワークとしての法務は、『法律による行政』ではなく『マニュアルによる行政』であると揶揄されるような状態が蔓延していると言われてきた。国の省庁の通達あるいは省庁の関係者が刊行する法令解説書にもっぱら従って事務を処理し、さらに、そうした通達・解説書では明確でない事柄についても所管官庁に照会し、その回答、『行政実例』に従って執行をするという実態が広くみられた」²⁶⁰り、「また、国の法令に基づいて条例の制定が必要になる場合にも、各自治体は、中央省庁から示される、いわゆるモデル条例（条例準則と称することが多い）に無批判的に追従して立法してしまうことが常であった」²⁶¹りといった、自治体の行政現場における主体性のない法務の事務処理態勢が報告されてきたのである。こうした自治体法務における依存体質の不名誉な姿勢が暗黙のうちに作り上げられてきた要因には、もちろん、分権を意図する本来の「地方自治」を牽制し、中央集権のために「地方自治」を導入せんとする国の古い体質も指摘できよう。例えば、明治期の内務次官床次次郎による「一寸茲でベルを押せば、ずっと隅まで響きが応ずる如く、陛下の思召がずっと隅から隅まで及んで居る。これは全く自治制度のお蔭であると思う」²⁶²という言葉は、かつて国が意図してきた地方自治の狙いを象徴しているものである。しかし、そういった国の集権的な姿勢ばかりが原因でもなく、そうした集権的地方自治システムの中で、自治体自ら判断し、自ら責任を負う必要がない追従型の集権システムに慣れきってしまった自治体側にも大きな責任があるろう。

いずれにしても、こうした追従型の法務処理に終始してしまっている自治体と、通達等で細かく法令の解釈、運用を指示してきた国の両者が、日本における自治体法務のあり方を中央の解釈に従わざるを得ず、また従うべきであるとする「中央照会型法務」を形づくってきたと言えるであろう。²⁶³

革新自治体の登場と自治体法務の変遷

国に法務や政策立案が当然のごとく存在し、機能を果たしてしていたように、1960、1970年代になると、自治体においても法務の重要性を認識し始めたり、あるいは自治体政策の重要性に気づき始めるところがでてきた²⁶⁴。総体としての日本社会の情報化、都市型化、福祉化、環境問題の発生や、それらの諸課題への対策において国へ直接要望するような積極姿勢を示すいわゆる革新自治体の登場は、それまでの国の事務の処理機関として従順に機能してきた自治体を少しずつ変貌させ、地域においても独自の政策立案が必要であるという認識を持たせる要因となったのである。

²⁶⁰ 前掲注、6頁

²⁶¹ 前掲注、7頁

²⁶² 辻清明『日本の地方自治』1976年、8頁（前掲注、7頁から示唆）

²⁶³ 兼子仁『新 地方自治法』2001年、209-212頁参照

²⁶⁴ 松下圭一氏は特に、この時期、「政策水準の飛躍を先導した」自治体として、横浜市、武蔵野市、神戸市などを挙げている。（松下圭一『政策型思考と政治』1991年、290頁）

さて、そうした1960年代、70年代に登場し始めたいわゆる革新自治体は、公害問題といった地域に切実な環境の課題に積極的に対処していくために、上乘せ条例、横出し条例、上積み条例など、国の規制よりも一歩進んだ取り締まりをそれぞれの条例の中に盛り込む工夫をし始めた。分権時代における自治体による先駆的な条例制定の動きの始まりである。こうして、自治体法務において、「地域住民のニーズに応えた積極的・自主的な自治体施策の展開を法的に裏づける法務（先駆的な条例の立案策定等の法制度設計、新規の個別施策の適法性の見定めなど）の重要性がとみに論ぜられるようになった。」²⁶⁵のである。

まず、国の定めた公害の規制値では住民の健康状態を保つためには不十分であったり、都市宅地の無秩序な乱開発に対応できない状況を打破するために宅地開発指導要綱²⁶⁶を定めたりするなど、自治体独自の規制を制定する動きが見られるようになった。例えば、裁判事件になったものを例に挙げると、高知市普通河川管理条例事件²⁶⁷、宗像市環境保全条例事件²⁶⁸、ラブホテル規制条例事件²⁶⁹、パチンコ店規制条例事件²⁷⁰、水道水源保護条例事件²⁷¹などがある。

このように、国の法律での一定の統一された規制基準があるにもかかわらず、地域ごとの弾力的な規制基準の制定を求める動きは、増えることはあっても、減ることはなかった。それは、自治体ごとにその産業構造や地域特性あるいは環境状況が異なっているにもかかわらず、国の画一的な基準で全国を均一に規制すること自体に無理があるということを実に示している。自治体のこうした独自規制や条例制定の動きは、当該地域が独自に抱える課題に対応するためのものであった。こうした自治体の動きに対応し、国の法理においても、その一律の規制基準を一つのナショナル・ミニマムとしてとらえ、地域ごとに対応した「上乘せ」「横出し」の規制も可能であるということ、法律の条文に明記するという動きが見られるようになった。そうした、ナショナル・ミニマムという全国の見地から見た規制の最低基準を制定している法律を「最低基準法律」²⁷²という。例えば、水質汚濁法は70年代に改正され（3条3項）上乘せ規制が条例で可能となった。同法29条においては横出し規制が認められた。また、大気汚染防止法においては32条で、国が規制対象

²⁶⁵ 人見剛「自治体法務とは」小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』2002年、3頁

²⁶⁶ 武蔵野市宅地開発要綱事件。（最判平成元年11月7日判時1328号16頁、最判平成5年2月18日民集47巻2号574頁）

²⁶⁷ 最判昭和53年12月21日民集32巻9号1723頁。この判決に関して、亘理格は「自治促進的に方向づけられた法令解釈権の受容は、先に挙げた高知市普通河川管理条例事件に関する最高裁判例の考え方に対して、変更を迫るものでもある。」と述べている。（亘理格「新制度のもとで自治体の立法権はどうなるか」小早川光郎『地方分権と自治体法務』2002年、89頁）

²⁶⁸ 福岡地判平成6年3月18日判タ843号120頁

²⁶⁹ 飯盛町旅館建築規制条例事件：福岡高判昭和58年3月7日判時1083号58頁、前沢町モーター類似施設建築規制条例事件：最判昭和53年5月26日民集32巻3号689頁

²⁷⁰ 伊丹市パチンコ店規制条例事件：神戸地判平成5年1月25日判タ817号177頁、宝塚市パチンコ店規制条例事件：神戸地判平成9年4月28日判時1613号36頁

²⁷¹ 三重県紀伊長島町の事例：名古屋高判平成12年2月29日判地205号31頁、阿南市の事例：徳島地判平成14年9月13日判地240号64頁

²⁷² 逆に、立法的規制の最大限度を規定していると解される法律を「規制限度法律」という

としていない項目をも条例で規制できるという横出し条例も認められるように改正された。その他にも、振動規制法（24条）、悪臭防止法（24条）、騒音規制法（27条）、卸売市場法（74条）などでは、横出し規制を認めることが明記されている。また、長崎県飯盛町のラブホテル規制条例事件では、飯盛町の条例は旅館業法よりも厳しい規制を設定していたとして、町側が敗訴するが、この事件をきっかけに1984年には風俗営業等取締法が改正され、都道府県についてはラブホテル規制条例の制定が認められるようになったのである²⁷³。

このように、国の法令による画一的かつ均一的な規制では、自治体が独自に抱える地域ごとに異なる問題を速やかにかつ効果的に解決することは困難であり、国の法令による規制のままでは、地域住民の安全な生活を守るのが難しいという事態に直面し始め、各自治体は上乘せや横出しという方法で、独自の規制内容を条例化していくようになった。こうした動きはその後、1960、1970年代の革新自治体という枠組みを超え、首長が保守的であるか革新的であるかにかかわらず、全国の自治体における現象として広く現れることになっていったのである。

自治体の国に対する積極的な動きは、自治立法権・条例制定権のみにおいて現れたものではなかった。それはまた、自治体の訴訟法務という場においても現れるようになったのである。それは、これまで法令の教科書的な解釈および運用に関する適切な指示をもらう対象であった国に対し、自治体が提訴するというという、それまでは考えられなかった新しい動きである。例えば、江戸川区（江戸川区と住民）が運輸大臣の工事实施計画認可の取り消しを求めた成田新幹線訴訟²⁷⁴、保育所設置にかかわる国庫負担金の不十分な支給をめくり超過負担問題を指摘した摂津訴訟²⁷⁵、電気・ガス税の非課税措置が自治体の自主財政権を侵害している市側が主張した大牟田市電気税訴訟²⁷⁶、池子の米軍家族用住宅の建設をめぐる逗子市が国の工事を差し止めた訴訟²⁷⁷などである。こうした、自治体が国を相手に訴えるという訴訟法務をめぐる自治体側の姿勢の変化について良し悪しを評価することは、ここではあまり意味がない。それよりもむしろ、そうした自治体の国に対する姿勢の積極的な転換が、自治体法務のあり方をめぐる国と自治体との意識的な関係に微妙な変化をもたらしたということのほうが重要であると思われる。

国に対する自治体法務の変化は、また別の部分にも現れてきた。それは、国際的議論の場においてその法制化が指摘されながら、国ではそれが遅々として実現せず、逆に自治体のほうがはるかに先行して法制化に着手するという動きにおいてである。好例として、例えば、環境アセスメント制度、情報公開制度、個人情報保護制度などを挙げることができ

²⁷³ ただし、市町村には認められていない

²⁷⁴ 最判昭和53年12月8日民集32巻9号1617頁。なお、この事件の経緯については、早瀬圭一『痛快ワシントン町づくり』1993年、22-23頁に詳しい

²⁷⁵ 東京高判昭和55年7月28日行集31巻7号1558頁

²⁷⁶ 福岡高判昭和55年6月5日判時966号3頁

²⁷⁷ 東京高裁平成4年2月26日判時1415100頁

よう。環境アセスメント制度については、川崎市が 1976 年に環境アセスメント条例を制定し、北海道、神奈川県、東京都などが続くのに対し、国において法律が成立したのは 1997 年のことである。情報公開制度については、1982 年に山形県金山町および神奈川県において条例化されているのに対し、国で情報公開法が成立したのは 1999 年のことである。また、本稿の 4 章、5 章、そして 6 章において取り上げる個人情報保護制度についても、1984 年に福岡県春日市において個人情報保護条例²⁷⁸が初めて成立し、全国に動きが広がったのに対して、国において充実した個人情報保護法²⁷⁹が成立したのは、記憶に新しい 2003 年のことである。また、もしここでいう「個人情報保護条例」に電算データプライバシー条例（あるいは単に電算条例）を含めて考えるとすれば、自治体では国立市において全国初の電算データプライバシー条例が 1975 年に成立しているのに対して、国で同内容の法律、すなわち（旧）行政機関個人情報保護法が成立したのはそれから 13 年後の 1988 年である（これについては、5 章でさらに検討する）。このように、自治体が国の法制化に先行して特定の問題について条例を制定していくという動きは、その他にも多く例示することができよう。まさに、条例の先駆的・先導的といわれるその特質を端的に示す現象である。

以上見てきたような上乘せ条例、横出し条例の制定あるいは自治体による自主的かつ先駆的な条例制定の動きを、松下圭一氏は 1975 年の『市民自治の憲法理論』の中で早速分析し、次のように論じている。「今日では社会保障基準、公害規制基準などについての国内政策のイニシアティブは、パイオニア型の自治体がにない、国がそれに追従して法制改正にふみきるといふ自治体主導の政策形成が、（中略）成熟しはじめている。」²⁸⁰と。

こうした自治体法務における、自治体の国に対する関係の変化について、村松岐夫氏は、地方自治の概念の理論分析を行なう中で、三段階の変化として指摘している。すなわち、まず「第一の段階は、中央官僚制が、行政制度（機関委任）、財政制度（補助金と特別交付税）、人事システム（天下り）の手段を駆使して、集権的な中央地方関係の結合構造を形成した時期であり、「第二は、この結合構造を利用して、中央省庁が経済成長の目標をかかげて地方の協力を求め、地方がこれに応えた時期である。地域開発の時代である。第一の時期にあらわれたと同じ構造が機能したわけであるが、地域開発は単に中央の命令に従うのでは十分でなく、地方が自らの積極的な計画にもとづいて推進して行かなければならなかったため、地方レベルの政治的意思の形成がしだいに重要になって行った」²⁸¹時期である。そして、こうした第一、第二の時期を経て、次の中央地方関係の時代が来る。

第三は、公害反対の住民運動と革新自治体に代表される時期である。この時期の地方自治は高度に政治化され、地方が中央に対立する時代である。革新自治体は、公害防止、福祉推進で大きな

²⁷⁸ いわゆる電算条例と呼ばれていたものが多い

²⁷⁹ 1988 年に行政機関個人情報保護法は制定されているが、例えば開示請求権がはっきりしないなど、不十分な内容のものであった。これについては 4 章で検討する

²⁸⁰ 松下圭一『市民自治の憲法理論』2004 年、112-113 頁

²⁸¹ 村松岐夫『地方自治』1998 年、161 頁

実績をあげた。しかし、その「対立」の意味はあまり狭く解しすぎない方がよい。この時代の対立といえば、ハイライトは何といても<中央保守 対 地方革新>の対立なのであるが、より重要なことは、中央を向こうにまわして地方が対立しうることの発見であった。²⁸²

村松氏は、こうした「中央を向こうにまわして地方が対立しうることの発見」の意味の重要性を指摘している。氏の指摘によれば、そしてそれは正しいと思われるが、「この時期から、地方は、保守首長か革新首長かを問わず中央に対してより多くの主張をはじめたように思われる。地方が主張をし対立することができるためには、地方にそれだけの政治的リソースが必要である。一九六〇年代の前半以降、日本の地方は、その政治的リソースを蓄積してきたのである。」²⁸³

同氏が指摘する「政治的リソース」の代表は地方選出の国会議員であるが、地方自治法という中央地方の関係を根本的に規定する法制度的には何らの変化もなかった時代にあっても、地方が法制度以外のリソースを蓄積し、それを地方が自らの政治的な技術を活かして利用可能なものへと変えていったというわけである。この法制度の枠組みを超えた地方の反抗的かつ政治的な試みは、後の法制度の枠組みにおける地方自治あるいは分権への改正に結びつくことになった、あるいはその土壌作りに貢献したことは間違いあるまい。

このように、国の法令の画一的な規制では効果的に解決できないという地域独自の課題に直面し、自治体は上乘せ規制、横出し規制、先導的な条例の制定、時には直接国を訴えるという果敢かつ積極的な行動に出ることで、自らの法的な業務の力をつけていった。自治体法務は、それまでの中央照会型法務から、より積極的な立法化や独自の解釈を意識した法務へと変化を始めていったのである。

法令解釈から自主立法へ

1960、1970年代以降、革新自治体の登場や自治体におけるさまざまな条例制定の積極的な動きに伴って、自治体事務の中に占める法務の仕事やその役割というものがやがて大きくなっていくことになる。それと同時に、その自治体法務の内容、性質にも変化が起ってくることになる。

松下圭一氏は自治体法務の変遷を次のように記述する。「一九六〇、七〇年代の当時、東京都などではすでに法務部が設置されていましたが、(中略)訴訟法務中心でした。法運用も、これまでおおくの自治体は、国の省庁周辺などが編集する通達集ないし解説書、また自治体からの伺いを官僚が権威をもってオミコミの通りという行政実例集、あるいは省庁の研修組織に依存したというのが実情です。」しかし、1980年代を経て日本がいつそう都市型社会化するにともない、さらに「一九九〇年代にはいると、国の行政劣化の露呈のため、自治体はこの法務をめぐって方法的、理論的に数段の飛躍が急務となります。『政策法務』『自治体法務』あるいは『市民立法』『自治立法』がようやく理解されはじめ(中略)

²⁸² 前掲注、162頁

²⁸³ 前掲注

新『地方自治法』がこれを加速し」²⁸⁴たのである。

これまでの自治体法務においては、機関委任事務や団体委任事務などの存在および限定的な条例制定権の束縛によって国の法令をいかに解釈し、運用していくかという法解釈中心の法務であった。もちろん、自治立法は「法律の範囲内で」(憲法 94 条)という規定の存在ゆえに、今でも自治体法務における法解釈の重要性はいささかも変わるものではない。しかし、地方自治法が改正され、機関委任事務や通達の廃止、それに加えて条例制定権の拡大が図られた今は、そうした法令の解釈、運用に加えて、自治体が自らの意思と責任で政策を立案し、条例を制定していく必要性が出てきたのである。そこにおいては、自治体法務は立法が中心のものとなってくる。「自治体法務というのはどっちかと言うと、主に法解釈ですが、それが重要になってきました(筆者注：過去において重要になっていた、の意)。自治体と国と対等になってきたから当然です。しかしさらにそれと平行して立法学というのがすごく重要になってきたわけ」²⁸⁵なのである。

国の法令による画一的規制の限界、自治体の条例制定の積極的な動き、またそうした国と自治体との関係の変化を法的に推進させ裏づけた地方分権一括法の成立によって、自治体における法務の役割は増大し、その内容にも変化が見られるようになったのである。これまでの訴訟、法解釈中心の法務から、法律に委任されたから制定するというのではなく、より積極的に自治体自らの意思で条例を制定していくための立法論を取り扱う法務へと変化してきたのである。そうした、特に政策立案や立法を中心テーマとする自治体法務が、次項でも検討する「政策法務」と呼ばれるものである。大森彌氏は、制度をめぐる行動様式に関する「リフォーム(制度改革)」と「パフォーマンス(制度運用)」という語の概念を説明する中で、次のように記している。「地方分権の推進に伴って、自治体法務とか政策法務とかいって、法制運用の能力の重要性が強調され、それが新たな自治体の課題であるといわれるのは、国の関与、特に各省庁による行政統制が限定・縮小され、自治体の権限が拡充されるようになれば、法制運用の基準と有効性が改めて問われ、それだけ責任も重くなるからである。」²⁸⁶と。

委任条例と自主条例

ところで、条例はその立法の要因としての経緯から、委任条例と自治条例に分けられることがある。委任条例(団体委任事務条例²⁸⁷)とは法律や政省令の委任する事項について定めた条例であり、自治条例とは個別の法令の委任によらずに自治体が独自につくる条例

²⁸⁴ 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、104-105頁

²⁸⁵ 篠原一『分権型社会と条例づくり』1999年、38頁

²⁸⁶ 大森彌「第一次分権改革の効果」『レヴューアサン』33(2003年)、12頁

²⁸⁷ 地方分権一括法成立の前と後との団体委任事務条例に関する分析は、北村喜宣「委任条例の法理論」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』2002年、199-217頁に詳しい。なお、地方分権一括法施行後は、厳密には委任条例(団体委任事務条例)は存在しないことから、それらは「法律施行条例」「法律具体化条例」などと呼ばれるべきであるという指摘がある。(人見剛「分権改革後の条例制定権」北村喜宣編『ポスト分権改革の条例法務 自治体現場は変わったか』2003年、20頁参照)

のことである。前者の委任条例については、「自治体が法令のみならず通達等を含む国の枠組みを硬直的に解釈するがゆえに画一的になっていたという経緯がある」²⁸⁸と指摘されてきたところである。

まず、国会は「地域特性に対応するようなシステムは法令だけでは整備できないことから、自治体が条例を制定して対応することを、制度設計の一部として考えた。すなわち、国会は、少なくとも、条例の対象事項のかぎり、国法システムに自治体の事情を反映させるべく、自治体の事務をつくる自らの権限の一部を、自治体に一般的に委任しているのである。」²⁸⁹しかし、法令で地方自治体に委任してみても、その条例はあくまで趣旨も目的も基準も同じであるならば、本来の意味で「地方自治の本旨」を反映した条例ではないし、また地域独自の課題や状況に必ずしも効率的に対応できているというわけではない。「政令で定める基準に従い」条例を定める場合にも、「当該事務の帰属主体である自治体の自主条例制定権を国会により委任された立法権限に結合させて、例えば、許可基準を具体化し、法律に基づく権限行使とリンクさせる。あるいは、『政令で定める基準』を超えて規制する必要があるれば、法令に規定される許可基準に対して上乗せ的内容を条例で定めるのである。法令は、たとえ、基準に関して一定の範囲を提示していても、それは、標準的なものなのである。法令は、そうした整理を許容していると解すべきである。」²⁹⁰国は委任条例を活用する中で、上乗せ規制・横出し規制の認可、条例制定権の拡大といったかたちで弾力的な対応をとっていったのである。

しかし、委任条例と自主条例とを次のような諸側面で比較した場合、いずれも自主条例のほうが優位に位置すると言えよう。すなわちそれは、その地域独自の課題に対応できるか、またいかに迅速に対応できるか、縦割り行政にとらわれず柔軟に対応できるか、地方自治の本旨を反映しているか、などの諸側面で比較した場合である。そうしたことから、国の画一的な政策や規制の限界、地域独自の課題の発生、都市型社会化や情報化にともなう地域や住民ニーズの多様化などとともに、法的に条例制定権の拡大が裏づけられたことで、自主条例に対する注目や認識が一気に集まるようになってきているのである。当然、自主条例に取り組むためには、各自治体は自らの中でその法務をこなさなければならないわけである。自治体運営において法務がこれまでよりも重要なものとなってくるのは言うまでもない。

そういった自主条例に期待される役割として、小林重敬氏は次の5つの点を挙げている。すなわち、地域性、多様性・独自性、先導性・先駆性、住民本位制、総合性、である。順にその特徴を確認してみよう。

地域性とは、自治体の地域的な課題に対して国の画一的な行政では対処するのは難しく、そうした課題には地域の条例によって対応することができる、ということである。

²⁸⁸ 内海麻利「都市計画法改正と委任条例」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』2002年、139頁

²⁸⁹ 北村喜宣「委任条例の法理論」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』2002年、203頁

²⁹⁰ 前掲注、204頁

多様性・独自性とは、都市化がすすむほど、地域ニーズは多様化するものであり、独自性が求められ、そういった行政ニーズを満たすことができるのは、国の画一的な行政ではなく、やはり自治体の条例である、ということである。 先導性・先駆性とは、多くの場合、新たな課題に最初に直面し、それに最初に気づくのは自治体であり、それらが一般化し、全国化し、ようやく国の課題となるという経過の中で、いち早く先駆的に条例等で対応するのはやはり自治体である、ということである。5章で取り上げる、電算条例から個人情報保護条例へという動きがまず自治体の中から出てきたという展開も、住民の個人情報の管理の問題に直面し、また住民との直接的窓口でもあった自治体ならではの動きと言えよう。このことは、次の 住民本位性にも直接つながってくる。住民本位性とは、住民にとっていちばん身近な行政の窓口は自治体であり、そういった住民意思を吸い上げて条例としてかたちづくることができるのも自治体である、ということである。その意味でも、条例は住民自治にとって不可欠な手段である。 総合性とは、国の縦割り行政を自治体の現場で是正することは困難であるが、自治体の条例によってであれば、縦割りのものを条例によって総合化することが可能である、ということである²⁹¹。自主条例にはこういった5つの特性があるのである。こうした自主条例はその特徴ゆえに、法令を補完するという役割が期待される。それは、実効性は高いが、しかし画一的な規定で均質に管理しようとする法令と、そういった法令に縛られた委任条例とでは十分に対処できなかった、地域性の高い、独自の課題やニーズに、いち早く対応することが期待できるのである。委任条例に対して、自主条例は昨今ようやく取り組まれ始めたという意味においては、相対的に新しい動きの条例だが、地方自治がまた一歩前進したということをも示していると言えよう。

ここまで、委任状令と自主条例の特徴や両者の関係を考察し、自主条例の可能性を肯定的に論じてきた。しかし、自治体運営のためには委任条例は不要で、すべて自主条例になればよいというものでも、もちろんない。委任条例は確かに法令の委任を受けて制定されるものであるため、「自治体が法令のみならず通達等を含む国の枠組みを硬直的に解釈するがゆえに画一的になっていた」ことは事実であろう²⁹²。しかし、逆にまた委任条例は「法令に委任された条例がもつ実効性の高さ」を有しており、また、委任条例の背後には「全国レベルで一定のルールを定めておくことが必要な事項については、国において定められた枠組みに依拠することが適切であるという考え方」²⁹³の存在があるのも事実である。こ

²⁹¹ 小林重敬「条例による総合的まちづくり序論」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』2002年、20-21頁参照

²⁹² ただし、一般に画一的な規定に縛られがちであった委任条例についても、「はみ出しの意向」「横出しの意向」をもってつくられた条例が存在していた。「法令や通達等の枠組みにはない規定を定める委任条例が存在する実態、これらの地域独自の規定が後に委任の枠組みに取り込まれた事実も存在していることから、委任規定には『解釈による一定の幅』が存在していることになる。つまり、法改正以前の委任条例においても、地域の要請や課題に対して解釈の余地をもっていたと理解することができる。」(内海麻利「都市計画法改正と委任条例」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』2002年、140頁)委任条例のこうした分析については、内海麻利「都市計画法改正と委任条例」前掲書 137-157頁に詳しい

²⁹³ 小林重敬「条例による総合的まちづくり序論」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』2002年、22頁

の点を忘れてはいけない。

実は、こうしたことから、昨今は委任条例と自主条例との間に新たな動きが出始めていると言われている。「それは委任条例と自主条例を自治体の知恵で連携化や一体化を図ることにより、体系的に運用する仕組みづくりである。」²⁹⁴という。すなわち、委任条例の特徴と自主条例との特徴を活かすことで、より実効性があり、かつより地域ニーズにあった自治体の行政運営をいち早く実現させるようという動きである。そうした委任条例と自主条例の連携化のパターンには、まず 委任条例と自主条例とがそれぞれ別の条例として存在し、連携を図りながら自治体が一体的な運用を行っている場合²⁹⁵と、 委任規定と自主規定と単一の条例として制定し文字通り一体的に運用を行っている場合²⁹⁶とがある²⁹⁷。

いずれにしても、委任条例と自主条例とを何らかのかたちで連携化、一体化させ、また運用することで、両条例の特性を活かしながら、また補いながら、自治体の地域ニーズに合致した、条例づくりまたは条例の運用がなされているのである。自治体法務の新たなかたちの一つであると言えよう。

自治体法務の今後

かように見てくると、地方分権が声高に叫ばれる今日的な時代状況の中では、おそらくは国自体も、急速に変化する社会環境、住民環境、あるいは多様化する住民ニーズ、行政サービスの形態などの目まぐるしい動きに、中央で策定した画一的な通達方式による指導では対応しきれないという認識を持ち始めてきているのではないかと思われる。人見剛氏は指摘する。「中央省庁の側も、社会事象の複雑化・多様化に直面して、その所掌する事務領域において、その所管法令に係るすべての事項について旧来のように自信を持った一定の法令解釈・指針を提示することができなくなってきており、法令解釈に係る照会に必ず行政実例も大幅に減少してきているとみられる。」²⁹⁸と。兼子仁氏もまた、同様の指摘をしている。

こんにちでは、全国の各地域社会における立法・行政需要に対し、国が法令づくりによって自信をもって主導的対応をしていける範囲が減ってきているように見られる。まして、自治体が先導的にとりくみ出した条例づくりや要綱行政に関しては、既存の関連法令を所管する国の諸官庁による伝統的な法解釈指導だけでは、十分に問題を処理しきれなくなっている。

むしろそこでは、各自治体こそが地域社会とその住民生活の切実な需要に責任を掛けて取りくみ、全国的に最先端の社会的活動を試行・実験しつつあるという場合が多く、そのことの法的反

²⁹⁴ 前掲注

²⁹⁵ こうした事例として、京都市における風致地区条例（委任条例）と京都市自然風景保全条例（自主条例）、倉敷市における伝統美観保存条例（自主条例）と伝統的建造物群保存地区保存条例（委任条例）等の一体的運用などが挙げられる

²⁹⁶ こうした事例として、札幌市緑の保全と創出に関する条例、京都市市街地景観整備条例などが挙げられる

²⁹⁷ 委任条例と自主条例の連携化と一体的運用については、内海麻利・和多治「委任条例と自主条例の連携、一体的運用事例」前掲書、158-174頁に詳しい

²⁹⁸ 人見剛「自治体法務とは」小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』2002年、9頁

映として、自治体による立法や法解釈こそが先導的になっているのである。そして現に中央諸官庁の例でも、各自治体による行政的・法的とりくみについて情報収集をし、全国自治体を支援しながら、国自身の見解を帰納的に形成していこうとする姿勢をとる場面が増えてきているように見える。そうした場合には、自治体相互間においても、最先端の法的情報を直接交流しあうことが有益であり、現にそれも行なわれている。²⁹⁹

ちなみに、こうした兼子氏の指摘は、彼自身の「自治体法学」確立への強いスタンスにも裏打ちされている。氏は、「戦前いらい伝統的に、『法律』という言葉で『法』全体を代表させる言い方・語法がなされ、それは今日にまで根強く引きつがれている」³⁰⁰点を指摘し、それは「自治体の条例といった『自治法規』を軽く見て国の法規を偏重するニュアンスを無意識的に伴^{ママ}うことが、問題視される」³⁰¹べきであると述べている。³⁰²

さて、いずれにしても、「今後、地域個性・地域特性のある従来にない自治体政策の展開に拍車がかかることが予想される。そこでは、法務担当組織は、これら自治体政策の法的責任主体の中核として、従来^{ママ}の中央集権的法システム型の国依存の法解釈、法運用やテニオ八的法制執務による旧態のままの文書課スタイルではなく、分権時代に対応する自治体政策を法的側面から支える、よりポジティブで法的創造性のある自治体法務を展開できる能力を有する組織へ脱皮することが求められている。」³⁰³ことは明らかであろう。そのためにも、「地方公共団体のすべてのセクションにおいて、『法務』というものを常に心に留めて仕事を進めるといような意識改革が必要である。従来、ともすれば、条例・規則等は、地方公共団体の中の文書課のような特殊なセクションが担当する仕事であり、一般の職場においては縁のないものとの意識が強かったのではないかと思われる。これからは、そのような認識を改めていく必要がある。」³⁰⁴のだ。

自治体法務の必要性を認識すべきは自治体職員だけではもちろんない。条例はそもそも議会において立法されるのであるから、議会に選出される議員がどこまで自治立法の意識と能力を有しているかという問題にもつながってくる。この点について松下圭一氏は厳しくその現状を批判する。すなわち、「自治体議会の自治立法でいえば、漸次習熟がみられるとはいえ、今日もなお条例は、(1)省庁がつくったモデル条例案のコピー条例、それに(2)人件費改定関連の給与条例、市民施設^{ママ}の設置条例などがほとんどで、独自条例が稀につくられたとしてもカッコイイだけで、検察、警察と協議して罰則までととのえない(3)「宣言条例」にとどまるため役た^{ママ}たずという、条例ないし自治立法の現実をたえず確認してお

²⁹⁹ 兼子仁『自治体法学』1988年、40-41頁

³⁰⁰ 前掲注、129頁

³⁰¹ 前掲注、130頁

³⁰² 兼子氏は次のように続けている。「日本の現代法学は、(中略)……地方自治における自治法規を含む動態的な『自治体法』を重視し、それらを十分に研究対象にしていかななくてはならない。とりわけ自治議会立法たる『条例』は、これからの法学の必須な研究対象と意識されなければならず、『法律学』の名は、そうした法学の“体質転換”を妨げるおそれのあるものとして、排すべきことになろう。」(前掲書、130頁)

³⁰³ 井上豊彦「自治体法務を担う人々」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』2002年、29-30頁

³⁰⁴ 松永邦男・長谷川彰一・江村興治『自治立法』2002年、31頁

く必要があ³⁰⁵るのだ、と。議会も含めた自治体全体が、分権時代における自治体法務の重要性について理解しておかなければなるまい。自治体における行政府の法務の能力と立法府の法務の能力との両輪がそろった時に初めて自治体法務はその本来の機能を果たすことができるといっても過言ではあるまい。

もはや自治体においては、「法務政策・デザイン政策への熟達なしには、低位画一、バラバラ、時代オクレの国法を下請することになり、従来 of 国の通達・補助金水準をこえる政策・制度開発は期待できない。自治体計画といっても、国法 = 国の政策基準を、自治体が法務政策・デザイン政策によって具体的にのりこえて、はじめて成果をもつ。地域個性をいかす政策は、かならず既成国法とぶつかるため、自治体主義の法の運用、つまり国法の選択・解釈あるいは自治立法をめざす、政策法務としての法務政策が不可欠となる。」³⁰⁶のだ。かくて、政策法務と言われるものが自治体法務の中でも特に注目を集めるようになってくるのである。

東京都の自治体職員の研修用に書かれた自治体法務に関するパンフレットの中の、条例制定権について説明した部分には、次のように記されている。すなわち「『法律の範囲内』あるいは『法律に違反しない』かどうかということは、個別法の解釈問題となり、そこで自治解釈権が行使されることになる。そして、法解釈の最終決着は司法判断によるが、違法判断がでない限り条例は有効に存在することになる。」³⁰⁷と。「違法判断がでない限り条例は有効に存在する」というのは、きわめて当然の話と言えは当然の話なのだが、自治体としては十分に再認識すべき基本姿勢であろう。自治体法務に取り組んでいくためには、こうした積極性が不可欠だということにほかならない。

3-2-4. 進化する政策法務

政策法務とは何か

自治体の政策法務に関するパイオニア的研究と言われる自治体行政法研究会による『政策法務と自治体』には、次のように述べられている。

政策法務には、これまでの日常事務における現行法令の解釈・適用と規則・規程の整備のみならず、条例を中心として、自治体政策を目的とする自治立法がその中核をなす。自治体政策の実施にあたり、それは条例という自治立法は当然のこととして、法令、国が示した各種の通達・通知、行政実例などをどう選択し、運用するかなどの検討をくわえなければならない。とくに時代おくれ、画一的でバラバラの法律を自治体政策に如何に取り込むか、という視点からする法令の運用

³⁰⁵ 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、77-78頁

³⁰⁶ 松下圭一『政策型思考と政治』1991年、297-298頁

³⁰⁷ 東京都市町村職員研修所編『これだけは知っておきたい 自治立法の基礎』2004年、17-18頁

が必要である。(中略)「わが自治体」を中心として地域的にとらえるミクロ的視点と、国ないし国際的にとらえるマクロ的視点とが要請される。いわば市民自治の視点から総合的な検討をくわえることによって、はじめて自治体政策法務が確立できる。³⁰⁸

これはもちろん、政策法務に関する厳密な定義付けの試みとは言えないが、そこには少なくとも政策法務の目指すものあるいは取り扱うべきものとして、条例制定を中心とした自治立法、自治体にふさわしい法令の解釈・運用などを行い、自治体政策に反映させていくことの必要性が述べられている。

前項で議論してきた「自治体法務」とならんで、昨今しばしば「政策法務」という語が人口に膾炙するようになった。そもそもこの「政策法務」とは何だろうか。この語の概念の生成に長い歴史があるわけではないので、まだ定説はないと言ってよいかもかもしれない³⁰⁹。ここでは、まず何人かの定義を見て、政策法務についてひもといていきたい。

磯崎初仁氏は、政策法務を「法を政策実現のための手段ととらえ、政策実現のためにどのような立法や法執行が求められるかを検討する、実務及び理論における取り組み」³¹⁰であると定義付ける。また、北村喜宣氏は「自治体政策法務とは、地方自治の本旨の実現のために、住民の福祉増進の観点から必要と考えられる政策を、憲法をはじめとする関係法体系のもとで、自主的な法解釈を踏まえて、いかに適法・合理的に制度化・条例化するか、適法・効果的に運用するかに関する思考と実践である。さらに、同様の視点から、法律にもとづく事務を、いかに適法・効果的に運用するかに関する思考と実践でもある。」³¹¹と説明する。さらに、人見剛氏は「『政策法務』という観念には、従来型の法制執務・訴訟に代表される狭い法務にとどまらない、法の運用・立法両面にわたる積極性(『法律に使われる』のではなく、『法律を使う』法務)政策を中心に据えた法のとらえ方といった特色が見いだされるであろう。」³¹²と語っている。

自治体法務や自治体法解釈権の議論も含め、この領域におけるパイオニア的存在でもある松下圭一氏は、政策法務と自治体法務について、次のように語る。「政策法務とは、自治体、国、国際機構いずれの政府レベルもふくめて、政策開発の『法制化』という、立法ないし法運用の転換を意味します。この立法論・運用論中心の政策法務は、解釈論中心の訴訟法務とは問題構成ないし思考方法が異なりますが、自治体レベルでは双方をふくめて『自治体法務』とよびたいと思います。」³¹³ さらに、「自治体法務の中核となるこの『政策法務』は、自治体の独自政策に対応して、(1) 国法の運用改革あるいは、(2) 条例による立法改革をおこない、さらに(3) 自治体による国法改革をも推進することをめざしま

³⁰⁸ 天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』1989年、i-ii頁

³⁰⁹ 山口道昭『政策法務入門 分権時代の自治体法務』2002年、5頁参照

³¹⁰ 磯崎初仁『分権時代の政策法務』1999年、5頁

³¹¹ 北村喜宣「自治体の法環境と政策法務」『都市問題 第95巻 第5号』2004年、3頁

³¹² 人見剛「自治体法務とは」小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』2002年、12頁

³¹³ 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、105頁

す。」³¹⁴と述べている。松下氏は憲法 94 条にいう「法律の範囲内」といった条例制定権の議論そのものに対する根本からの発想転換を説きながら、次のように続ける。「政府としての自治体は、市町村、県ともにそれぞれの独自課題領域では、政策・制度の独自開発が当然なのです。自治体の課題は、『国法の執行』ではなく、各自治体の地域個性をいかした独自の政策・制度の実現です。国法にたいする上乘せ、横出しは、国法と自治体法との調整手法にすぎず、国法と国際法の間にも留保つき加入・批准という調整手法があります。」³¹⁵と。政策法務に関する松下氏のこうした定義づけの「最大の特徴は、自治体であっても、法政策の主体になることができるという点」³¹⁶であると山口道昭氏は評している。

こうした研究者たちの定義づけをある程度、整理してみよう。ちょうど『新自治用語辞典』に整理された定義づけの記述がある。それによれば、地方公共団体における政策法務の対象は、「地方公共団体独自の政策実現手段として条例、規則等を制定すること（自治立法） 既存の法令の規定について地方公共団体として地方自治の本旨に基づいた運用や解釈を行うこと（自治解釈） 訴訟を通して地方公共団体の政策を主張すること（訴訟法務） 国の法令に対して地方公共団体の意向を反映させること」³¹⁷などである。さらに、「このほかに、地方公共団体の総合計画を対象に含める考え方や、の自治立法を狭義の政策法務とする考え方がある。」³¹⁸と付け加えられている。

本研究においては、その眼目が、自治体が情報化する中、プライバシーの権利にかかわる問題に対して、国とは違い、自治体が条例づくりなどを軸にどのような独自の対応を試みているのかを検討することで、今後の電子自治体のあり方の糸口を見つける、ということにあった。そういったスタンスに立ったとき、筆者が最も注目したい政策法務の取り扱い分野あるいは定義は、『新自治用語辞典』の整理の仕方と言うならば、特に 地方公共団体独自の政策実現手段として条例、規則等を制定すること（自治立法）ということになる。日本の地方自治において、中央照会型法務や「委任状例」など因習として残るさまざまな懐疑的議論もある中で、独自の制度開発に取り組むという意味において、自治立法としての政策法務は最も積極的な自治体の法務作業であると言えるかもしれない。

しかし、考えてみれば、わざわざ「政策法務」³¹⁹などと名づけなくとも、政策づくりの観点から法の立案に取り組む作業は、従前から国（立法府としての国会ではなく、行政府であるはずの省庁）を中心に行われてきたことである。それが、地方自治や地方分権が声高に叫ばれる昨今において、ことさらに「政策法務」の必要性が、しかも自治体という場

³¹⁴ 松下圭一『転型期自治体の発想と手法』2000年、18-19頁

³¹⁵ 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、109頁

³¹⁶ 山口道昭『政策法務入門 分権時代の自治体法務』2002年、6頁

³¹⁷ 新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典』2001年、506頁

³¹⁸ 前掲注

³¹⁹ 「政策法務」論の登場と類似の傾向が法学の中に見られ、それは「法政策学」とか「政策法学」という語で語られることが多いようである。ただ、これら「法政策学」「政策法学」の研究対象には、相対的にみても、あるいは当該研究分野のスタート当初より国の法務も大いに含まれるわけで、特に自治体の法務を中心に扱う場合が多い政策法務とは少しニュアンスの違いがある。

において指摘されるようになったということには、それなりの事情がある。

まず、自治体や地方自治をめぐって政策法務が語られるという事実が端的に示すことは、少なくとも、「近年、地方分権の発展を機に述べられてきた『政策法務』とは、たとえ『自治体の』という形容詞が省略されていても、自治体におけるものと考えてよい」³²⁰ということである。では、なぜ今次の地方分権改革以前には、国の政策立案作業の中でも特段、政策法務が語られなかったかと言えば、それは国が政策や立法作業を行うのはあまりに当然の大前提として認識されていたため、ことさら政策法務と仰々しく定義づける必要性がなかったからにほかならない。ところが、十分な自治立法権を持ちえていなかった自治体にとっては、「当然の」はずであったこの立法権が決して当然ではなく、地方分権の流れによってようやく勝ち取り始めた権利だったのである。やはりそこに「政策法務」といった何らかの命名が戴冠式のように厳かに行われたとしても、決して不思議ではあるまい。いずれにしても、昨今の政策法務は自治体政策法務という狭義の政策法務を意味する場合が多いと言える。むしろ、広義に理解するならば、政策法務は国と自治体の双方を対象とした政策立案や立法に関する法務であるということができよう。

このように、政策法務がもっぱら自治体の政策立案、立法作業に関する法務を意味するという現象は、なぜこれまで政策法務が自治体には存在しなかったのかという疑問と同じことを要因としている。

では、なぜ自治体においては政策法務と言われるものが存在しなかったのだろうか。これについて松下圭一氏は、「なぜ、自治体法務ないし政策法務の問題意識が自治体で成熟しなかったのか、という問いにたいしては、国の機関委任事務を中枢において自治体の権限が構成されていたため、行政とは『国務の執行』という考え方が戦前以来、小学校から高校・大学において教育され、誰も疑いをはさまないほど日本の思考に定着していたから、といてよいでしょう。」³²¹と指摘している。氏の議論はさらに、政策法務欠如の原因を法学に関する教育のあり方にまで遡る³²²。「日本の法学教育では、『訴訟法務』をめぐる国法についての解釈論の精緻をきそい、立法論は素人芸とみなされてきました。このため、自治体ならびに国際機構のレベルでの立法をふくむ『政策法務』には問題意識すらもたず、今日も未熟」³²³なままだ、という指摘である。

³²⁰ 山口道昭『政策法務入門 分権時代の自治体法務』2002年、6頁

³²¹ 松下圭一『転型期自治体の発想と手法』2000年、19-20頁

³²² 松下氏によれば、こうした国法を絶対規範とする日本の法学観念をつくりあげてきたものは、「戦前から日本の法学主流をなした後発国ドイツの新カント派系の考え方」(前掲注、20頁)あるいは「官僚統治を想定した国法絶対の『法実証主義』」(松下圭一『自治体は変わるか』1999年、117頁)であるという。そういった法学的土壌から、法曹の次のような姿勢が生まれ、今日でも続いているという。「従来、法務専門家とみなされてきた弁護士、法学者などについては、例外はあるとしても全体として、国法中心であるだけでなく、立法論に未熟だという現実を、まず率直に認識する必要があります。そのうえ、日本の裁判官も、独仏法系の『制定法の適用』という考え方にかたよっており、英米法系におけるような『判決による立法』、とくに違憲立法審査からくる立法触発に積極的ではありません。」(松下圭一『政治・行政の考え方』1998年、150頁)

³²³ 松下圭一『政治・行政の考え方』1998年、150頁

しかし、ここにきて流行のようにもてはやされる政策法務であるが、そこには注意しなければならないこともある。それは、今日の地方分権の流れの中で自治立法のための救世主かあるいは分権の流行語のように語られる「政策法務」論には、思わぬ陥穽もあるという点である。それは、国の法令の緻密な解釈を試みながら内在的な解決を求める努力をせず、最初から自治体にとってはてっとり早い安易な執行部提案の自治立法の手段を乱発するという傾向に陥りやすいという点である。「めんどろな現行法の解釈などよりも新たな自治立法を考えるほうが前向きの『政策法務』だと思われやすい。が、新立法も必ず“法論理の構成”を必要とするので、法解釈の開発が実は新立法の論理的な準備につながっていることがよく知られてほしい。」³²⁴と兼子仁氏は言う。

自治体に独自の新たな条例づくり、制度開発に取り組むという点で、最も積極的かつ花形でもある自治立法としての政策法務は、まず既存の法令に関する丁寧な解釈の作業を土台としたところに初めて築き上げることができるということを忘れてはなるまい。政策法務に限らず、法務においては、立法論と解釈論とは車の両輪の関係にあると言えよう。

国の法律による画一的な国家システムづくりの時代も、高齢化による福祉中心の行政サービス化、急速な都市型社会化・情報化と住民ニーズの多様化、統一的国家政策の必要性の減少、自然環境問題の発生、市民活動の活発化などにより、自治体独自の地域政策の重要性や比重が確実に増大し、そのことは地方分権一括法という今次の分権改革によって法的にも裏づけられたのである。こうした地方自治をめぐる構造変化あるいは環境変化の中で、各自治体は自らの手で条例を制定し、自治体および住民の意思と責任で政策を策定していくことが求められる時代、またそういったことがより可能な時代になってきたのである。こうした新たな地方自治の土壌づくりをしていこうという動きが自治体の中で芽生えてくるのはむしろ自然である。その代表的な例の一つが自治体の基本法³²⁵の動きであると言える。こうした自治体による基本法制定の動きは北海道ニセコ町（2001年4月）や神奈川県大和市（2004年10月）³²⁶などで始まっている。自治立法を目指した政策法務の積極的な展開の例と言えよう。

政策法務による自治立法

これまでの「官僚法学」あるいは「講壇法学」においては、国法は絶対であり、そういった国法に対して、条例は劣る、取るに足らないものだという考えが常に支配してきた。

³²⁴ 兼子仁『新 地方自治法』2001年、211-212頁

³²⁵ 自治体にとっての憲法的な意味を有するこの基本法は「自治基本条例」「まちづくり条例」などという名称を冠されることが多いようである。多和田是彦「地域社会の合意形成と自治体政策法務」『都市問題 第95巻 第5号』2004年、66頁参照

³²⁶ 朝日新聞東京本社『朝日新聞 朝刊 2004年10月7日 14版』2面「ひと」、および asahi.com「16歳以上に住民投票権、請求権も 大和市が条例可決」

<http://news.goo.ne.jp/news/asahi/seiji/20041004/K0000425080002.html> を参照

しかし、松下圭一氏は次のように問いかける。「ほんとうに、そうなのでしょうか。日本は〈法制大改革〉の時代をむかえています。日本が自治・分権政治を必要とする都市型社会にはいったにもかかわらず、いまだ日本の国レベルの法制が農村型社会の官治・集権発想を基本につくられて時代オクレのため、今日ではもう国法が『絶対・無謬』とは、これまで閣法としての法案をつくってきた省庁官僚をふくめて、誰も考えておりません。」³²⁷

例えば、産業廃棄物の処理、不法投棄などといった、現に全国各地で発生し、すぐに規制策を講じなければならないという喫緊の課題に対して、国法の対策は時代遅れの状態で早急な改正が望まれるにもかかわらず、「省庁間の対立、業界団体の圧力、族議員の横行、内閣の政治未熟によって、国法改正はたえず先おくりされ、日本の国土は荒れてい」くまでであった³²⁸。しかし、国法が時代遅れの状態でも、現場で問題に直面している県や市町村は取り組まざるを得ない。「そこでは、国法の問題点をのりこえうる、市町村、県での条例の制定は当然」³²⁹なのである。産業廃棄物問題ばかりではない。ダイオキシン問題にしても、ことの重大さが早くから指摘されながらも、国の対策は遅れ³³⁰、自治体の中から先駆的にダイオキシン規制を定める条例がつくられ始めたのである。このように、地域および地域に住む住民らの抱える差し迫った課題に直面し、自治体は国に先んじて、条例を制定することで問題に柔軟に対応していかなければならない状況にある。この点は、先に情報公開条例や個人情報条例などを例示して触れたとおりである。

こうした地域で直面する喫緊の課題に対処するためにも、「自治体は独自の政策を持たなければならない、その政策課題解決には法的視点が必要とされる。そこには法解釈論だけではなく立法的視点つまり制度設計へ向かう視点が求められる。その制度設計には自治立法権、法律の自治運用、自主的法令解釈権を活用し、法的創造性を持たなければならない。そして、自治体事務全般について法的視点から総合的にとらえ、自治体運営をしていかなければならない。これら政策法務論からの指摘は、これからの自治体における法務のあり方を示しているものといえる。」³³¹のである。自治体には、自治立法や条例制定を裏づける政策法務の力が必要なのである。

「周知のとおり、先進国のなかでみると、日本の省庁の先おくり主義によって国法は世界基準をリードできず、そのおくれもいちじるしいといえます。国法はこのように、本来、欠陥、限界をもちます。当然、自治体の政策法務は、国際立法もふまえながら、条例という自治立法、国法の自治運用をおしすすめ、地域個性、地域総合、地域先導をいかし、その独自課題を政府としてにな」³³²うのだ。これまでの国の法令による画一的か

³²⁷ 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、75-76頁

³²⁸ 香川県小豆郡土庄町の豊島産業廃棄物問題や岐阜県御嵩町産業廃棄物問題など。それに対し、[循環型社会形成推進基本法](#)、[廃棄物処理法](#)、[資源有効リサイクル法](#)、さらに対象別の各リサイクル法などがある

³²⁹ 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、76頁

³³⁰ 例えば、環境省と厚生労働省の環境基準が異なる点など

³³¹ 井上豊彦「自治体法務を担う人々」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』2002年、29-30頁

³³² 松下圭一『自治体は変わるか』1999年、110頁

均質的なルールによる国づくりが限界を迎えた今、自治体は自らの手で、地域独自の課題に取り組み、地域の多様なニーズに取り組み、また国ではなかなか導入できない政策を、いち早く世界標準に近づけるために地域に導入するという取り組みが期待されていることを認識する必要がある。また、そうした土壌を裏づけるためお自治法の改正も実現した今、自治体は積極的に自らの自治体法務・政策法務の能力を増進していく必要がある。訴訟法務、解釈法務中心のスタンスから、より自治立法作業に積極的に取り組む政策法務中心の体系へと変化しつつあるのである。そして、そうした政策法務の力を活かし、国の法律を待つまでもなく、自治体には必要な政策を自ら制定していくことが求められているのである。

3-3. まとめ

この章は、研究の対象範囲を自治体の条例や政策に絞るにあたって、そのための必要な土台を築く部分であった。なぜ自治体なのか、なぜ地方自治なのか、自治体ではどのような制度づくりが可能なのか、自治立法とは何か、といった地方自治をめぐる基本的な問題を把握しておく章であった。詳細な内容をまとめると、以下のようになる。

トクヴィルやブライスが「民主政治の最良の学校」という言葉で表現した地方自治とは、中央政府の権限を行政体としての地方自治体に一定の範囲で委譲し、当該団体や住民の意思に基づく行政事務の管理や処理を任せるシステムのことであった。また、そういった地方自治の根源的ファクターは、地方自治を目的としてとらえるか、あるいは手段としてとらえるかという2つのアプローチによって、4つほどに区分できた。第一は、自分のことは自分で決めたいという自決という人間の根源的欲求というファクターであり（目的としての地方自治）、第二は、国家の中に民族的、文化的、宗教的に特異な地域が存在する場合によく見られる地域自律性というファクターであり（体制側にとっては手段としての地方自治であり、マイノリティ側にとっては目的としての地方自治）、第三には、限られた行政資源の中で有効かついちばん利益の出るかたちで行政の執行や統治を行うべきであるとする効率性を追及する功利主義的な考えとしてのファクター（手段としての地方自治）であり、第四には、政策形成や施策の執行時の様々なメリットというファクター（手段としての地方自治）であった。

かかる地方自治の由来をめぐっては3つの説があった。まず、自治権は国家に先立つアプリアリかつ自然権的なものであるとする固有説（固有権説）、次に、イェリネックらが説く「地方の自治権は国家から承認されてはじめて認められるものである」という伝來說（承認説）そして、憲法学の間で通説となりつつある「制度的保障説」である。制度的保障説は、もともとワイマール憲法の規定に関して主張された考え方で、自治権は前国家的な

天賦の権利概念ではなく、むしろ民主制の歴史の中で裏打ちされてきた制度であると考えられる。

また、地方自治はその歴史的経緯と理念から、分権・分離型（住民自治）と集権・融合型（団体自治）とに分けることができた。前者は主にイギリスやアメリカなどのアングロサクソン系の国々で発展した。後者はフランスを発祥の地とし、そこからイタリア、スペイン、ラテンアメリカ諸国へと普及したルートと、ドイツ、オランダ、さらに北欧諸国へと普及したルートとがある、概してヨーロッパ大陸系の地方自治に見られる考え方であった。ただ、最近では福祉国家化の流れなどの影響もあり、両者の類型は接近しているとも言われている。

日本において地方自治が憲法上に保障されたのは戦後のことであり、それまでは、日本の地方自治は憲法上、無規定であった。戦前における地方自治は、府県制、市制・町村制に関する法律によって規定された制度にすぎなかった。戦後になって初めて、憲法の 92 条から 95 条の規定において地方自治は保障されたのである。一般に、92 条の「地方自治の本旨」については、住民自治と団体自治の両者を兼ね備えた自治の実現がその趣旨であると解されている。また、94 条においては自治三権、すなわち自治行政権、自治立法権、そして解釈上認められている自治財政権の三つの権限が規定されている。

住民自治は地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、団体自治は国から独立し委ねられた団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素であった。明治憲法下の地方自治においても、団体自治は存在し得たことを考えると、この団体自治は必ずしも民主政治と結びつくとは言えなかった。

住民自治・団体自治に関する憲法の具体的規定内容としては、次のように整理された。すなわち、住民自治については、地方自治体の長や議会の議員の直接選挙（93 条 2 項）、一の地方公共団体のみに適用される特別法の住民投票（95 条）、地方自治法 74 条から 88 条に規定されているような条例制定、監査請求、議会の解散請求、議員・首長の解職請求など一連の直接請求の諸制度、の 3 点である。また、団体自治については 94 条の中に次の 4 点、すなわち、財産の管理、事務の処理、行政の執行、条例の制定、が規定されていた。

また、この住民自治・団体自治はどちらがより重要かということではなく、地方自治の実現のためには、むしろ両自治がともに備わっていることが不可欠であった。地方自治の実現においては、この両者を切り離して考えることはできない。しかし、日本の地方自治の実態をみると、戦後日本の地方自治の中心はあくまで団体自治的、かつ手段としての地方自治という傾向が強かったと言える。

この地方自治の考えは、国連の場においてもそれをうたった原則が討議されるようになり、世界標準化していると言える。まず、1985 年に採択されたヨーロッパ地方自治憲章が挙げられた。同憲章は地方自治に関する保障をうたった世界初の多国間条約であり、のちの世界地方自治宣言および世界地方自治憲章草案のモデルにもなった地方自治の原則で

ある。そこでは、地方自治体の全権限性、補完性の原理、自主組織権、自主財政権（財源の保障）等がうたわれた。その他に、1985年に採択された世界地方自治宣言、そして、国連において協議が続いている世界地方自治憲章草案（1998年）などがあり、地方自治は今やグローバル・スタンダード化する動きであると言えることができた。

ここまでの考察は、本研究のテーマの土台固めのためのものであった。まず、地方自治の根拠、生成、あるいは概念に対する理解を踏まえ、現代の地方自治原則の世界標準化を確認したことで、なぜ地方自治で、なぜ（プライバシーをめぐる）自治体の対策なのかという基本的問いへの間接的な答えとなったはずである。そして、その地方自治の本旨が保障されたところでは、実際に自治体は何をなし得るのかという次の議論へとつながる道標が掲げられたはずである。

ところで、議論を深めるにあたり、「（地方）自治体」という語の定義ならびに本稿で対象とする自治体について確認する必要がある。また、類語としての「地方公共団体」「地方政府」についても確認しなければならなかった。本稿で対象とする「自治体」とは、地方自治法に則って整理すれば、普通地方公共団体と特別地方公共団体とであり、普通地方公共団体のうちの基礎自治体（市町村）と特別地方公共団体のうちの特別区とであった。普通地方公共団体のうちの広域団体（都道府県）や特別区以外の特別地方公共団体は研究の対象外とした。つまり、基礎自治体としての区市町村のみを研究の対象とした。というのは、本研究においては、地域・主権・住民の三要素で構成された地方公共団体であること、条例の比較検討を行う際の条件をそろえておきたいということ、住民に関する個人情報により多く保有しているのは基礎自治体であること、そして、住民に最も身近なレベルの自治体を取り扱いたいということ、などの理由からであった。

また、本稿では「自治体」という語を使用し、「地方公共団体」「地方政府」は用いないことにした。というのは、まず、「地方公共団体」という用語をめぐるのは、憲法的にもその概念をめぐる議論が残っていること、住民を擁さないいわゆる「公共の団体」が含まれてしまうこと、「地方公共団体」より「自治体」という呼称のほうが広く一般にも使用されていること、「地方公共団体」という語には自治体を「地方団体」として位置づけたいという中央の意図が見え隠れすること、などの事情があったからである。いっぽうの「地方政府」をめぐるのは、地方公共団体とは逆に中央に対する問題提起的な意図が感じられること、そして、「政府」という語の法的な概念がはっきりしないこと、などの事情があったからである。

さて、戦後日本の地方自治は、権限も財源も自治体には三割程度しか配分されてこなかったため、しばしば「三割自治」と揶揄されてきた。それは分権の不十分さを示していた。「地方分権」とは「中央集権」に対する概念であり、中央政府の権限をできるだけ地方政府に委譲し、中央政府と地方政府との間に適切なバランスを作り出すことで、権力の集中を阻止しようとするものであった。地方の地域社会が情報化、都市化すると自治体行政に対する住民ニーズは多様化し始め、一元的な管理を得意とする集権型政治システムでは、

住民の多様な行政需要には十分に対応することができなくなった。そうした住民ニーズに十分に対応しきれない集権型行政に対する不満は、地方分権を求める声へとつながっていったのである。

日本の地方自治においては、しかし、長い間、機関委任事務、財源不足、中央からの人事などといった諸課題の存在で、自治が十分に保障されてはこなかった。

そんな日本の不十分な地方自治に対し、さまざまな改革の提案がなされてきた。1949年のシャウプ勧告、翌1950年の神戸^{かんべ}勧告などはよく知られている。両勧告においては、地方の事務は地方に任せること、そしてさらに市町村という基礎自治体を優先する原則を実施すること、などが提案されていた。その後も、地方制度調査会、臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会などにおいて、分権の提案がなされた。1993年の第三次行革審の最終答申における分権の提案は国を動かし、「地方分権の推進に関する決議」(1993年)が国会で採択され、1999年の地方分権一括法の成立へと結びついた。

同法の成立により、地方自治法は大幅に改正された。その主なポイントは、国や地方公共団体の役割分担の明確化、機関委任事務の廃止、自治事務・法定受託事務の創設、自治体に対する国や都道府県の関与のルール、係争が起きた場合の処理制度の創設、都道府県と市町村との新たな関係、条例制定権の拡大、などの分権にかかわる規定であった。特筆すべきは、事務の種類区分が再構成され、自治体の持つ事務はすべて自治事務か法定受託事務とされたことである。つまり、機関委任事務は「公共事務」「団体委任事務」「その他の行政事務」などととも廃止されたのである。明治期以来続いてきた機関委任事務は、国に自治体に対する指揮監督権を賦与し、国と地方とを主従関係に置くものであった。機関委任事務とともに廃止されたのが通達である。通達は法的効力がないにもかかわらず、機関委任事務を処理するにあたっての法令解釈を下級行政庁に行政指導するツールとして機能してきた。

改正自治法の2条3項には、市町村が第一の基本的な自治体であり、法律上地方自治における市町村優先の原則が示されていた。本稿では、「市町村優先の原則」は「基礎自治体(基礎的な地方公共団体)優先の原則」と同じことを意味した。自治法の改正によって、国から地方自治体へ、そして都道府県から区市町村へと事務・権能などの配分が優先的に振られる制度改革が実現したのである。区市町村こそ住民にとっての最も身近な行政の窓口であり、地域独特の実情や風土をいちばん把握している行政庁である。住民ニーズが多様化し、画一的な政策の適用が難しくなっている時代状況の中では、国が統一的な政策を実施しようとするのは難しくなっていたのである。

2節では、分権の時代を迎えたことを踏まえて、主に自治立法の可能性についての議論が行われた。

まず、条例制定権憲法保障説が通説となっている今は、「法令」という語には自治立法は含まれていないと解するのが妥当であった。そして、自治立法は「条例」と「規則」から

「例規」と呼ばれた。また、そこに行政内規としての「要綱」や「規程」を含む場合も、広義の「例規」として理解された。本稿においては、情報セキュリティポリシーなど「要綱」「規程」の類も検討するため、「例規」という用語を使用するときには、広義の「例規」を指すことを確認した。

国の法令をめぐっては、これまで中央政府の法解釈が唯一の正当な解釈であり、自治体がこれと異なる法解釈を主張することは許されないかのように思われてきたが、学者間の法解釈に諸説あるのと同様に、自治体は中央の解釈に盲従せずに、自主的な解釈を主張すべきであることが確認された。法律の解釈に「正解」を提示できるのは、唯一、司法裁判所だけであり、自治体にも自治体法解釈権があるのである。これは、自治立法権、自治執行権と並び、自治体が本来持っている権利であった。自治体が条例制定を行なう際には、ますますこの自治体法解釈権が重要なものとなってくるのであった。

自治体の行政においても、法に準拠して行政が執行されなければならないという「法律の留保」が適用されるのは、国と同様であった。自治体の法とは条例であるが、憲法 94 条において、「法律の範囲内で条例を制定することができる」という、自治体の有する自治権の中に法を定立する権能を保障した規定が置かれている。これを自治立法権と言った。この自治立法権の法的根拠をめぐっては、確認規定説、創設規定説、並列説、委任立法説など諸説ある。委任立法説は時代錯誤的な趣が認められるが、「通説」と言われる創設規定説も含め他の 3 説はいずれも、憲法の中に自治立法権の根拠を見出している。さらに、3 説はいずれも、自治体に自治立法権があること、自治立法権は法律による制限を受けるということ、ただし、法律によって自治立法権の範囲やあり方を定めるに際しては、「地方自治の本旨」に基づいて決められるものでなければならないということ、を主張していた。

自治立法権が確認されたところで、より具体的に条例制定権を考察した。

まず、自治法の改正によって、「法律の留保」の原則がより明確にうたわれ、結果的に自治体における法規の中心的存在はこれまで以上に「条例」であることが確認された。この条例制定をめぐっては、憲法 94 条に「法律の範囲内で」とあり、自治法 14 条 1 項には「法令に違反しない限りにおいて」条例が制定できると規定されていた。この条例制定権をめぐって議論になってきた問題がいくつかあった。特に本稿においては、罰則規定、地域的差異と法の下での平等についての問題、法律先占論あるいは「上乘せ」「横出し」条例の問題、の 3 つが重要であった。

罰則をめぐっては、憲法直接授權説、一般的・包括的法律授權説（条例準法律説）、限定的法律授權説（委任要件緩和説）の 3 説があるが、それぞれは論拠が異なるものの、刑罰を条例に委任する旧自治法の規定についていずれも合憲と考えるものであった。

地域的差異と法の下での平等についての議論をめぐっては、憲法がそもそも地方自治を保障し、条例制定権を認めているのであるから、地域間である程度の差異が生じることは当然予期されることとして、容認されると考えられた。

また、「上乘せ」「横出し」条例の問題については、当該条例が国の法令に抵触するかどうかは、単なる条文比較だけではなく、それぞれの「趣旨、目的、内容及び効果」も比較して判断し、それに基づいて「上乘せ」「横出し」条例が可能である場合も考えられた。

次に、改正自治法の中では条例制定権がどのように拡大したのかを検討した。まず、2条2項で、3事務区分が廃止された（機関委任事務が廃止され）、同条8、9項において新たに自治体の事務のすべては自治事務と法定受託事務のいずれかに配分された。次に1条の2で「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし」、「地方公共団体との間で適切に役割を分担し」、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」という行政理念が示された。そして最も条例制定権の拡大に直接かかわる規定として、14条3項において罰則の規定が充実化された点を挙げることができた。また、2条11項から同条13項にわたる規定で、自治体の法令解釈権と自治行政権における自治体の自主性への配慮が国に求められた。

この改正が地方自治の本旨の実現という理念から見て十分であったのかどうかは議論があろうが、自治体が条例制定の可能性を広げたことは間違いない。

そういった条例制定などの業務も含め、自治体における法関連の事務一般を自治体法務と言った。自治体法務には、法制執務、訴訟法務（訴務）、中央照会型法務、の3類型があった。これまでの自治体法務は、省庁の通達や法令解説書にもっぱら頼っており、それらで明確に分からない場合は所管官庁に照会するという「中央照会型法務」が中心であった。

しかし、1970年代に登場し始めたいわゆる革新自治体は、公害問題などの地域環境問題への積極姿勢において、上乘せ条例、横出し条例など、国の規制よりも一歩進んだ取り締まりをそれぞれの条例の中に盛り込む工夫をし始め、これまでの自治体法務とは違う姿勢を示し始めた。分権時代における自治体による先駆的な条例制定の動きの始まりであった。こうして、自治体法務において、地域住民のニーズに応える、自主的な自治体施策の展開を支える法務が出現し始めたのであった。こうした状況の変化に呼応して、国の法理においても、当該法律の規制基準を一つのナショナル・ミニマムとしてとらえ、地域ごとに対応した「上乘せ」「横出し」の規制も可能であるとする文言を法律の条文に明記するという動きが見られるようになった。

国の法令による画一的かつ均一的な規制では、自治体が独自に抱える地域ごとに異なる問題を効果的に解決することが困難となっていき、国の法令による規制のままでは、地域住民の安全な生活を守ることが難しいという事態に直面し始め、各自治体は上乘せや横出しという方法で、独自の規制内容を条例化していくようになった。こうした動きはその後、自治体の首長が保守的であるか革新的であるかにかかわらず、全国の自治体における現象として広く現れるようになっていった。

国の法令による画一的規制の限界、自治体の条例制定の積極的な動き、地方分権一括法の成立などによって、自治体における法務の役割は増大し、その内容にも変化が見られる

ようになった。これまでの訴訟、法解釈中心の法務、法律に委任された条例を見本を見ながら制定する法務から、より積極的に自治体自らの意思で条例を制定していくための立法論を取り扱う法務へと変化してきたのであった。そうした、特に政策立案や立法を中心テーマとする自治体法務こそ「政策法務」と呼ばれるものであった。

条例はその立法の経緯から、委任条例と自治条例に分けられた。委任条例は法令の委任によって定めた条例であり、自治条例はそうした法令の委任によらずに自治体が独自につくる条例のことであった。自主条例には、地域性、多様性・独自性、先導性・先駆性、住民本位性、総合性などのメリットがあった。

政策法務の対象は、狭義には、地方公共団体独自の政策実現手段として条例・規則等を制定すること（自治立法）である。政策法務の行為自体はもちろん国においても存在するが、特に自治体においては今次の分権の拡大により自治立法の機会と立法能力の必要性とが増加し、これまでの中央照会型法務から、地域独自の政策立案のための法務が求められるようになったため、自治体における政策立案のための法務のことを特に「政策法務」と呼ぶようになったのであった。自治体における基本法制定の動きなどに、政策法務の典型を見ることができた。

地域および地域に住む住民らの抱える差し迫った課題に直面したとき、自治体は国に先んじて条例を制定することで、そういった課題や問題に柔軟かつ機敏に対応していかなければならない状況にあった。こうした地域で直面する課題に対処するためにも、自治体は独自の政策を持たなければならず、その政策課題解決には法的視点が必要なのであった。そこには法解釈論だけではなく立法的視点が求められた。そのためには自治立法権、自治体法解釈権を活用していくことが必要である。そういった法務を支えるために、政策法務は必要とされていたのである。

以上、3章における議論をまとめてきた。次章においては、今度はプライバシーの権利と個人情報の保護に焦点をあて、それぞれどのような概念であり、どのような歴史的展開を経てきたのかについて検討したいと思う。

第4章 プライバシーの権利と個人情報保護

4-1. プライバシーの権利

近年のいっそうの情報化の中で、私たちのプライバシーに対する意識はますます高まっているようである。実際、プライバシーに関する各種世論調査³³³などを見ても、そのことは裏づけられている。しかし、そもそもプライバシーとはどのようなものなのだろうか。プライバシーの発想そのものは、アダムとイブが自分達が裸であることを悟り、恥部をイチジクの葉で覆い隠したという旧約聖書の時代にすでに存在したのだ³³⁴という指摘もあるくらい古いようではあるが、このプライバシーが個人の「権利」として意識され、主張されるようになったのは、少なくとも旧約聖書の時代よりもずっとあと、二千年近くたった19世紀になってからのことである。

この節では、いったいプライバシーの権利とはどのような権利で、どのように生成されてきたのかということについて考察してみたい。まず、プライバシーの権利の発祥の国と言われるアメリカにおけるプライバシーの権利の歴史的発展と理論展開を見たいと思う。それを踏まえて、アメリカのプライバシー権の考え方の影響を強く受けてきたと言われる日本におけるプライバシー権の考え方について、憲法の幸福追求権あるいは包括的基本権に関する基本的理解もおさえながら、議論していきたい。

4-1-1. アメリカにおけるプライバシーの権利

プライバシーの権利の概念は19世紀末のアメリカに端を発している。日本におけるプライバシーの権利の生成には、アメリカにおけるプライバシーの議論が大きく影響していると言われる。まず、日本におけるプライバシーの権利の展開や理論を検討する前に、アメリカにおけるプライバシーの権利の歴史的展開を簡単に見ておきたい。

プライバシーの権利の歴史的展開

1888年に第2版として出版されたクーリー判事の『不法行為法論』³³⁵に初めて「ひとりでいさせてもらう (to be let alone) 権利」という表現が用いられたが、この時にはこれが

³³³ 内閣府「個人情報保護に関する世論調査」2003年12月（調査実施は2003年9月）

<http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-kojinjouho/>。詳しくは、5章において考察する

³³⁴ See Strum, Philippa, *Privacy: The Debate in the United States Since 1945*, 1998, p.5

³³⁵ Cooley, Thomas M., *A Treatise on the Law of Torts*, 2nd ed., 1988, p. 29,

プライバシーの権利であるという定義付けをしていたわけではない。

プライバシーの権利 (the right to privacy) という表現が法的概念をもって初めて登場したのは、ウォーレンとブランドイスの両名によって 1890 年の『ハーバード・ロー・レビュー』に掲載された論文「プライバシーの権利」³³⁶の中においてである。これは、夫人や娘の私生活についてイエロージャーナリズムに書きたてられ困り果てた元弁護士のウォーレンがブランドイス弁護士³³⁷と共著で発表した論文である。この論文の中で二人はプライバシーの権利を「ひとりでいさせてもらう権利 (the right to be let alone)」と定義し、ここではプライバシーの権利を不法行為の概念でとらえている³³⁸。また、ブランドイスはのちのオルムステッド事件判決の際、反対意見として、「ひとりでいさせてもらう権利」としてのプライバシーの権利について「最も包括的な権利であり、また文明人として最も尊ばれるべき権利」である、と述べている³³⁹。

アメリカにおいて初めてプライバシーの権利が問題となった裁判は、1902 年のロバーソン事件³⁴⁰である。これは自分の肖像を製粉会社によって印刷物に無断で使用された原告ロバーソンが、損害賠償を求めた事件である。しかし、ニューヨーク州最高裁判所はこのとき、ウォーレン＝ブランドイスのいうプライバシーの権利を否定し、原告の訴えを退けている。

しかし、原告のプライバシーを否定したロバーソン事件判決に対して、ニューヨークの世論は強く反発した。そして、法廷意見を支持するオブライエン判事の論文が発表されると、批判はさらに強まったのである。それに反応したニューヨーク州議会は判決の翌年にあたる 1903 年、ニューヨーク州市民権法³⁴¹を制定し、その第 1 条において、実定法として初めてプライバシーの権利を規定したのである。同法の第 1 条には、「プライバシーの権利」には「個人、事業所、法人が、現在生存している人物の氏名、肖像、写真を、本人（未成年者である場合には両親又は後見人）の文書による同意を得ずに、広告又は商業目的で使用する事は、軽罪となる。」と規定された。

ロバーソン事件の 3 年後の 1905 年に、プライバシーの権利を認める初めての判決が、ジョージア州最高裁判所で出される。ペイブジック事件³⁴²と言われるものである。これは自分の写真が保険会社による新聞広告にやはり無断で使用された原告ペイブジックが会社を相手に訴えた事件である。ジョージア州最高裁判所はウォーレン＝ブランドイスのプライバシーの権利を自然権に基づくものとし、また原告はジョージア州憲法にある幸福追求

³³⁶ Warren, Samuel D. & Brandeis, Louis D., *The Right to Privacy*, 1890、(外間寛訳「プライバシーの権利」戒能通孝、伊藤正己編『プライバシー研究』1962年、1-42頁)

³³⁷ ブランドイスはのちの 1916 年、ウィルソン大統領によって連邦最高裁判所判事に任命された

³³⁸ 戒能通孝「プライバシー権とその保障」戒能通孝、伊藤正己編『プライバシー研究』1962年、87頁参照

³³⁹ See Glenn, Richard A., *The Right to Privacy*, 2003, p. 4

³⁴⁰ *Roberson v. Rochester Folding Box Co.* 171 N.Y. 538, 64 N.E. 68; 1905

³⁴¹ New York Civil Rights Law

³⁴² *Pavesich v. New England Life Insurance Co.* 122 Ga. 190. 50S. E. 68; 1905

権を侵害されていると認め、不法行為により被告に対し損害賠償を命じたのである。

1931年にはメルビン事件³⁴³があり、この事件判決においてカリフォルニア州最高裁判所は、プライバシーを「ひとりていさせてもらう権利」であるとした上で、幸福追求権を根拠に、過去の私生活を暴露されたことで損害を受けた原告メルビンの訴えを認めたのである。プライバシーの権利を認めた、先のペイブジック事件、さらにこのメルビン事件などをきっかけに、以後、アメリカにおいてはプライバシーの権利が判例の中で認められていくようになった。

プロッサーの4分類

メルビン事件以後もいくつものプライバシー関連の判例が出されるに至り、その内容や定義においてプライバシーの権利は多岐にわたるものとなっていった。それを理論的に整理しようと試みたのが、プロッサーである。プロッサーは1960年の論文「プライバシー」³⁴⁴において、プライバシーの権利に関する定義付けの理論構築ではなく、不法行為法上、どのような行為がプライバシーを侵害していることになるかという態様の整理と保護法益の提示を行なったのである³⁴⁵。

プロッサーはプライバシーの権利の侵害行為を4つに分類している。それらは、原告の私生活、秘密、私事への侵入（Intrusion upon the plaintiff's seclusion or solitude, or into his private affairs）、原告に関する恥ずかしい私事の公開（Public disclosure of embarrassing private facts about the plaintiff）、原告に関して誤解を生じせしめるような公開（Publicity which places the plaintiff in a false light in the public eye）、原告の私的事項を被告の利益になるように利用すること（Appropriation, for the defendant's advantage, of the plaintiff's name or likeness）³⁴⁶の4つに分類された。プロッサーのこの論文はその後のプライバシーの権利をめぐる議論に大きな影響を与え、同論文に対して、ブルースタインの論文³⁴⁷など多くのものが発表された。しかし、プロッサーの4分類において、その「原告の私生活、秘密、私事への侵入」と「原告に関する恥ずかしい私事の公開」に関しては、概ねこれらはプライバシーへの侵害であるという見方で一致しているものの、「原告に関して誤解を生じせしめるような公開」と「原告の私的事項を被告の利益になるように利用すること」に関しては、いろいろと議論のあるところである。

過去の事件をこれらに照らし合わせてみると、例えば、にはメルビン事件が当てはまり、にはロバーソン事件やペイブジック事件が当てはまると考えられる。なお、のような不法行為は、現在においては肖像権やパブリシティ権との関連で議論されることが多いと言えよう。

³⁴³ Melvin v. Reid, 112 Cal. App. 285, 297, (Cal. App. 4Dist., 1931)

³⁴⁴ Prosser, William L., *Privacy*, 1960

³⁴⁵ See Decew, Judith Wagner, *In Pursuit of Privacy*, 1997, p. 17

³⁴⁶ Prosser, William L., *Privacy*, 1960, p. 389

³⁴⁷ Bloustein, Edward J., *Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser*, 1964, pp. 962-1007

合衆国憲法におけるプライバシーの権利

プライバシーの権利は、日本でもそうであるが、その発祥の国アメリカにおいても憲法の中に明記されている権利では決してない。だからこそ、20世紀初頭のプライバシーをめぐる裁判においては不法行為法上の権利として議論されてきたわけである。しかし、時代が進み、たとえ不法行為の観点からであったとしても、プライバシーに対する侵害が裁判において認められるようになると、それを憲法上の権利として位置づける様々な議論の試みがなされるようになった。

プライバシーの権利が憲法上の権利として事実上、最初に認められたのは、1965年のグリズウォルド事件³⁴⁸判決においてである³⁴⁹。この裁判では、避妊具の使用と販売を禁止していたコネチカット州法を違憲とし、原告側のプライバシーの権利を認めたのである。しかし、その憲法上の根拠に関しては、判事により「ペナンブラ penumbras (半影権)」を論拠にしたり、修正9条を論拠にしたり、あるいは修正14条を論拠にしたりと、まちまちであった。その後も、私生活における猥褻物の所有に関して州は個人を罰することはできないと全会一致で判示したスタンレー事件³⁵⁰において、憲法上の権利(表現の自由、不当な搜索をされない自由、プライバシーの権利)³⁵¹としてプライバシーの権利が認められた。

その後、アメリカにおけるプライバシーの権利の展開は、自己決定権あるいは自立権的なものと、自己情報コントロール権的なものを中心として展開されていくことになる。1973年のロー対ウェイド事件においては、原告は、原則的に避妊を禁止しているテキサス州法は、妊娠を自分で決める権利(修正14条デュー・プロセス)と半影権(修正9条)に違反していると訴え、裁判所は判決の中で原告の自己決定権としてのプライバシー権を認めた。

そして、1977年のウェーラン事件³⁵²判決において初めて、自己情報コントロール権すなわち情報プライバシー権が連邦最高裁判所によって認められたのである。この事件では、ニューヨーク州が州のコンピュータへのデータの記録と集積のため、特定の薬を処方する際にはカルテのコピーを提出しなければならないという州法をめぐって、患者と医者によって構成された原告により、異議申立てがなされたものである。裁判では異議申立て自体は却下されたものの、判事の多数意見として、一定の状況下では政府による個人の健康情報の収集と公開は憲法上の情報プライバシー権を侵害することになると認められたのである。多数意見をまとめたスティーブンス判事は、憲法上のプライバシー権は単に「ある重要な決定を自律的にできるという権利利益」ばかりではなく、「私事を公開されないという

³⁴⁸ Griswold v. Connecticut, 381 U.S. 479, 85S. Ct. 1678; 1965

³⁴⁹ See Glenn, Richard A., *The Right to Privacy*, 2003, p. 63

³⁵⁰ Stanley v. Georgia, 394 U.S. 557; 1969

³⁵¹ See Glenn, Richard A., *The Right to Privacy*, 2003, p. 141

³⁵² Whalen v. Roe, 429 U.S. 589, 97 S. Ct. 869; 1977

権利利益」にもかかわると述べている³⁵³。こうして、裁判所は、ウォーレン＝ブランドイス論文が「ひとりでいさせてもらう権利」として定義づけたプライバシーの権利の理論を踏まえつつ、ウェーラン事件において、憲法上の権利を初めて「情報プライバシー権」とリンケージさせたのである³⁵⁴。また、このウェーラン事件に遡ること3年前の、1974年の Sampson 事件³⁵⁵判決においては、ダグラス裁判官が反対意見として、コンピュータがもたらすものは政府による個人情報の集積という「オーウェル的な時代」であるという危惧を表明していたのである³⁵⁶。

最後に、プライバシーの権利を合衆国憲法上の権利として見る場合の、その根拠づけの方法について、整理しておきたい。その根拠付けの方法によっていくつかの立場に分かれるようである。第一に、例えば、修正1条「信教、言論、出版、集会の自由、請願権」との関連³⁵⁷、修正4条「不合理な搜索、逮捕、押収の禁止」との関連、あるいは修正9条「人民の権利に関する一般条項」との関連など、ある単一の条項にプライバシーの権利の根拠を求める立場がある。第二に、そういった単一の条項の複数の中にプライバシーの権利を見出すという立場である。第三には、憲法上の特定の条項というよりも、自然法的あるいは慣習法的なものからプライバシーの権利の根拠を引き出すという立場である。

以上、プライバシー権の概念の発祥の国であるアメリカにおけるその歴史的生成過程と不法行為法上および憲法上におけるプライバシーの理論展開について見てきた。プライバシーの権利の生成過程においては、ウォーレン＝ブランドイス論文に始まる古典的な「ひとりでいさせてもらう権利」から、ウェーラン事件判決における現代的な「自己情報コントロール権」としての「情報プライバシー権」へという展開と流れが認められた。そして、今日ではもっぱらプライバシーの権利というと、自律権、自己決定権とならび、自己情報コントロール権を意味することが非常に多いと言えよう。辻村みよ子氏は次のように述べている。すなわち、「日本の学説でも、以上のようなアメリカでの理論展開の影響が認められる。すなわち、私生活上の静穏のプライバシーから、(ライフスタイルの自己決定などの)人格のプライバシーへ、そして情報化社会のもとでの情報プライバシーへと、概念が拡大・発展し、今日では、『自己に関する情報を自らコントロールする権利』という捉え方が有力となっている。」³⁵⁸と。

では、次に、アメリカにおけるプライバシーの議論を踏まえ、日本におけるそれを見ていくことにしたい。なお、憲法13条の幸福追求権の理解の仕方によっては、「新しい人権」の一つと言われるプライバシーの権利の根拠をどこに求めるかという根本的な問題にもつ

³⁵³ Whalen v. Roe, 429 U.S. at 599-600

³⁵⁴ See Glenn, Richard A., *The Right to Privacy*, 2003, p. 206

³⁵⁵ Sampson v. Murray, 415 U.S. 61, 96 n.2; 1974

³⁵⁶ 山口いつ子「個人情報保護とメディアの自由」『ジュリスト No. 1222』2002年、95頁参照

³⁵⁷ 前掲注、93頁参照

³⁵⁸ 辻村みよ子『比較憲法』2003年、127頁

ながってくることになるので、プライバシーの権利の議論に直接入る前に、その前提たる幸福追求権についても少し詳細に見ておきたい。

4-1-2. 日本におけるプライバシーの権利

はじめに

「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」

憲法 13 条にはこのようにある。昨今では、「生命、自由および幸福追求権」あるいは「包括的基本権」などの語によって代名詞的に語られる条文である。しかし、13 条をして「包括的基本権」という言葉の意味するものはいったい何であろうか。あるいは、そもそも制定後 60 年を経た現代において、13 条の意義とはいったい何であろうか。

ここでは、条文の逐条解説が目的ではない。そうではなく、憲法制定から 60 余年という時の経過を経、大きく変貌を遂げた今の情報化の時代に至るまでの間、13 条を包括的な法的根拠とし、語られてきた私たち個々人のプライバシーの権利の議論がどのように展開されてきたのかを検証することである。議論の焦点は「包括的基本権」「幸福追求権」「新しい人権」「プライバシーの権利」などに絞られることになる。13 条中の「公共の福祉」や「立法その他の国政」などの語も、その重要性は非常に高いものであるが、本研究のテーマには直接関係するものではないため、今回の検証作業の中では立ち入ることはしない。

憲法 13 条においては、それ以降に取り上げられる個別の人権とは異なり、包括的な人権保障が規定されているというのが通説である。そして、14 条はその人権や信条等の平等原則、平等権を「法の下での平等」として規定している。

まず、13 条について見てみよう。13 条は「個人の尊重、生命・自由・幸福追求の権利の尊重」を規定している。

「幸福追求に対する国民の権利」すなわち幸福追求権は、かつては個別の人権を総称しているもので、そこからは具体的な個別の法的権利が導き出されるものではないと解されていた。しかし、情報技術の発展と情報化社会の進展がプライバシーの問題を生じさせ、また著しい産業の発達やモータリゼーションの進展が環境問題を日常化させ、徐々に、私たちが周囲の環境の中で暮らす上での幸福追求のための権利は、それまで憲法の中に列挙されてきた権利だけで語り尽くせる状況ではなくなってきたのである。そこで、憲法制定時には明文化のみならず想定されることもなかったであろう、新しい人権という権利が論じられるようになったのである。

幸福追求権の意味

では、憲法13条の意味するものはいったい何であろうか。13条には「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と謳われていた。「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」という文言がこの条文の要諦の一つであることは確かである。この「『生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利』」というのは、第一条および第九七条にいう『この憲法が（日本）国民に保障する基本的人権』を意味すると見るべきであろう³⁵⁹宮沢俊義氏は述べている。また、この部分は、遑れば、イギリス経験論³⁶⁰の創始者として知られるロックの『市民政府論』³⁶¹の後編で展開される「生命、自由、財産の権利を保障することこそ政府の目的にほかならない」³⁶²という主張が体现化されたものであると言われている。

ロックのこの主張は、日本国憲法に体现化されるずっと前、すなわち1776年のアメリカ独立宣言に取り入れられたと言われている。その独立宣言の中でロックの「life, liberty, and property」は、ジェファソンの手によって「Life, Liberty and the pursuit of Happiness」³⁶³とかがたちを変えてうたわれる。アメリカ独立宣言には次のようにある。「我々は、すべての人は平等につくられ、神によって一定の奪うことのできない権利、すなわち生命、自由、および幸福の追求といった天賦の権利が付与されているということを、自明の真理であると信ずる」³⁶⁴と。日本国憲法が、米国による占領体制化で起草されたことを考え合わせれば、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」の文言が、独立宣言の文句からそのまま切り取られてきたことは明らかであろう。歴史的に順序だてれば、ロックの「life, liberty, and property」に始まり、アメリカ独立宣言の「Life, Liberty and the pursuit of Happiness」を経、そして、日本国憲法の「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」へ、となるわけで

³⁵⁹ 宮沢俊義『法律学全集 4 憲法Ⅱ 新版』1994年、214頁

³⁶⁰ 認識の全てを経験によるとする立場。経験論は個々の感覚的印象から出発し、観察と帰納的方法を重視する。狭義の経験論という意味ではフランシス・ベーコン（Francis Bacon, 1561-1626）がそれを方法論的に取り扱っているが、認識論を意識的に用いて経験論の基礎を築いたのはロックである。ロックの経験論はその後、ジョージ・バークリ（George Berkeley, 1685-1753）やデイヴィッド・ヒューム（David Hume, 1711-1776）らによって発展的に引き継がれる

³⁶¹ Locke, John, 1690, *Two Treatises of Government*,

鶴飼信成訳『市民政府論』岩波書店、1968年、宮川透訳『統治論』（世界の名著32）中央公論社、1968年。『政府二論』と訳されることもある。

<http://www.lonang.com/exlibris/locke/>

<http://socserv.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/locke/government.pdf>

などにて原文の参照可（2004年7月13日アクセス）

³⁶² Life, liberty, property

³⁶³ アメリカ独立宣言（"In CONGRESS, July 4, 1776. The unanimous Declaration of the thirteen united States of America"）の第二番目の文の中に出てくる文言。文の全体は次の注7を参照

³⁶⁴ 拙訳。原文は次のとおり。"We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness."

ある³⁶⁵。前述のとおり、ロックの「property」を「pursuit of happiness」に置き換えたのは独立宣言の起草者たるジャファソンであり、彼はホイッグ的な財産権の概念を取り除こうとしたのだとも言われている。しかし、いっぽうでは、カーン³⁶⁶らが、ロックは『人間悟性論』³⁶⁷の中で「幸福を追求する」という言葉が何度となく語られていることを指摘しており、「pursuit of happiness」もまたロック自身の言葉であると考えらるべきであると述べている。³⁶⁸

では、この「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」はどのような権利を保障するのであろうか。佐藤功氏は憲法の条文の緻密な注釈の試みの中で、この文言を「それは基本的人権と同義であり、ただ、前段の『個人の尊重』をうけて、個人の生命・自由および幸福追求の権利という観点からこの文字を用いたものと解される」³⁶⁹と説明する。生命、自由、幸福追求権が基本的人権と解すること対し、あまり異論はないと思われる。佐藤功氏はさらに続ける。

その意味で、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」とは、個人人格の尊厳を核心として基本的人権を包括的にとらえたもの（包括的基本的人権）であり、この規定は個別的な基本的人権規定に対しては一般規定の地位を占める。（中略）…「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」は基本的人権を包括的にとらえ、それを保障するものであるから、その点で、後に個別的に各条項に掲げられている各種の基本的人権には属しない権利もこの「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」（以下「幸福追求権」とのみよぶことにする）によってカバーされる。その結果、特に、新たに社会的に要求されるに至った権利を基本的人権（いわゆる「新しい人権」）として主張する場合に、それは「幸福追求権」に基づくこととなる。本条が一般的・包括的な規定であり、以下の各条項に対する総則的規定（一般条項）であることから、右のような主張がなされることには正当な理由があるというべきである³⁷⁰

と解説する。

13条中の幸福追求権の規定を、人権を包括的にとらえ、人権を保障し、「新しい人権」

³⁶⁵ 1901年に制定されたアラバマ州憲法（Alabama State Constitution）のように、“life, liberty and the pursuit of happiness”（1条1項「平等と人権」）と“life, liberty, and property”（1条35項「政府の目的」）が取り入れられている例もある。原文はそれぞれ次のとおり。”(Article 1 Section 1, Equality and rights of men) That all men are equally free and independent; that they are endowed by their Creator with certain inalienable rights; that among these are life, liberty and the pursuit of happiness.” “(Article 1 Section 35, Objective of government) That the sole object and only legitimate end of government is to protect the citizen in the enjoyment of life, liberty, and property, and when the government assumes other functions it is usurpation and oppression.”

http://www.legislature.state.al.us/CodeOfAlabama/Constitution/1901/Constitution1901_toc.htm（2004年7月13日アクセス）

³⁶⁶ 河村又介『『幸福の追求』の出典とその意義』『法曹38号』40頁

Cahn, Madison and the Pursuit of Happiness. N. Y. University Law Review, vol. 27, no. 2.

³⁶⁷ Locke, John, 1690, *Essay concerning Human Understanding*.

『人間悟性論』

³⁶⁸ 宮沢俊義『憲法Ⅱ 新版』1994年、214頁に「pursuit of happiness」という語の由来の説が簡単に紹介されている。

³⁶⁹ 佐藤功『憲法（上）〔新版〕』1992年、185頁

³⁷⁰ 前掲注、185-186頁

の根拠となるものであるとする、こうした佐藤氏の解釈は、素直に受け入れることのできる考えと言えよう。しかし、実際には、プラバシーの権利をはじめとした「新しい人権」の議論に入る前の段階で、そもそも13条の幸福追求権をどのように理解すべきなのかが大いに議論されてきたところであり、またその理解の仕方によっては「新しい人権」が13条から導き出せるのか否かという違いをも生み出すことになるのである。ここでは、まず、幸福追求権の法的性格の議論を整理してみたいと思う。

包括的な権利の保障としての幸福追求権の法的性格

13条にいう幸福追求権をめぐっては、これが憲法の保障する個々の人権を総称しているにすぎないのか、あるいは憲法上に明文化されていない新しい人権やその具体的権利性をも導き出すものであるのか随分と議論になってきた。ここでは、基本的な人権の規定を理解するためにも、簡単に整理していく必要があるようである。

幸福追求権に関して、それは単に人権を総称しているにすぎず、そこから新たな人権やその具体的権利性を導き出すことはできないと否定的にとらえる立場がある。それらを否定説と呼ぶとすると、彼らはどのような論拠からその否定説の立場に立っているのだろうか。

伊藤正己氏は否定説の立場をとる代表的な憲法学者であると言えよう。伊藤氏は、幸福追求権から具体的権利性の保障を導き出すことを疑う根拠として4点示しているが、ここではポイントとなる3つの点について言及しておきたい。第一に、13条は「いわば国のあり方を指示する客観的秩序を示すものであって、個人に具体的権利をあたえるという法的性質をもつとは考えられないと思われる。すなわち、個々の人権の基礎となる思想を明らかにし、憲法の趣旨として基本的人権を支持する役割を担いうるとしても、直ちに具体的な権利をひき出す根拠とするのは困難である」³⁷¹という点である。第二に、「幸福追求権という観念はあいまいであってその範囲が明確ではない。(中略)…不明確であるだけに、法的な権利の根拠となることが困難である。もしこれを安易に解するときは、多くの利益がこの規定を媒介として憲法上の人権と主張され、かえって『基本的』人権の観念と背馳しよう。(中略)…具体的権利となるためには、権利の主体とくにそれを裁判で主張できる当事者適格、権利の射程範囲、侵害に対する救済方法などが明らかにされねばならず、これらは一三条のみからひき出すことはきわめて難しいと考えられる」³⁷²という点である。第三に、近代憲法としての日本国憲法は「ほぼ人権を個々の規定で保障しているといつてよい。したがって、幸福追求権を包括的人権としてとらえ、列挙されていない権利の保障の根拠とする場合に、とくに現代社会の要請によって生まれてくる新しい人権は、主として私人間に効力を及ぼすことが必要になってくる。この点で、前述のとおり、人権規定に

³⁷¹ 伊藤正己『憲法 第三版』1999年、229頁

³⁷² 前掲注

直接効力を認めず、間接的に他の法規定を通じてそれが私人間に効力をもつという立場をとる以上、新しい人権が具体化されるのは一三条の規定から直ちに出てくるのではないことになろう。ここにも、幸福追求権が直ちに具体的な人権に結びつくことを困難にするものがある。」³⁷³という点である。

伊藤説の論拠を簡単にまとめると、すなわち、13条は人権の基本原則という思想を明らかにしていると思われるが、かりに幸福追求権が具体的な権利を指すのだとすると、それぞれの当該権利を主張できる当事者適格、権利の射程範囲、また当該権利が侵害された場合の救済方法等がきちんと整理されている必要があり、そうした規程は13条からは引き出すことができず、それができない以上、幸福追求権を具体的権利ととらえることは困難である、といったことになろう。

確かに、実際の裁判において次のような意見が出されたこともある。昭和25年の賭場開張図利事件に対する最高裁判所大法廷判決における栗山茂裁判官は、その少数意見の中で次のように判示している。すなわち

「人民が保持する他の権利」が何であるかは結局裁判所が裁判で定めるか、それとも憲法の条項に追加するかによつて定めるの外はないのである。わが国においても少くとも当裁判所が裁判によつて定め^{ママ}ない限り「この憲法が保障する自由及び権利」は憲法第三章に列挙されているものである。憲法が定める国会、内閣及び裁判所の各権限も、その権限の行使に対して憲法が保障する自由及び権利も、すべてこの憲法の定めるところによることは、いわゆる成文憲法の原則であつて、この原則は日本国憲法も他の国の成文憲法と同様に採用しているのは明である。そして憲法一一条一一条及び一三条は「この憲法が保障する自由及び権利」の保障そのものでなく、保障は一四条以下に列挙するものである。³⁷⁴

と、述べているのだ³⁷⁵。13条の権利は具体的に保障されるものではないという判断である。

しかし、はたして13条の幸福追求権は具体的な権利ではなく、つまり、14条以下の個別の人権を総称したものに過ぎず、そこから何か具体的な法的権利を導き出すことはできないのだろうか。13条などにおいて「憲法が保障する人権は、憲法に実定化された権利であるから、法のうえで認められた権利であり、『法的権利』である、とみるのが、ごくごく常識的な見方である（と私は思う）。」³⁷⁶と吐露するのは、浦部法穂氏³⁷⁷だけではあるま

³⁷³ 前掲注、230頁

³⁷⁴ 最大判昭和25年11月22日刑集4巻11号2380頁

³⁷⁵ ただし、栗山裁判官はこの意見の前段で「もとより基本的自由及び権利は『この憲法が保障する自由及び権利』（憲法一一条及び一一条）以外に存しうるのは言うをまたない。米国憲法には『本憲法中に特定の権利を列挙した事実を以つて、人民の保持する他の権利を否認し又は軽視するものと解してはならない』という修正条項第九条がある。」ということを踏まえた上で述べている。最大判昭和25年11月22日刑集4巻11号2380頁

³⁷⁶ 浦部法穂『全訂 憲法学教室』2001年、49頁

³⁷⁷ 浦部氏は人権の法的性格をめぐる議論を次のように補足説明している。すなわち、裁判所による違憲審査制度が戦後採用されるまで、「人権というものは、裁判によってではなく、立法によって実現・保護されるべき権利だったのである。それが、裁判所による違憲審査の制度の導入によって、裁判によっても実現・保護されうる権利となったわけである。つまり、裁判的保障ということは、人権を『法的権利』たらしめる本質

い。浦部氏は、その「常識的な見方」が覆ってしまうからくりを次のように解く。「たとえば、憲法25条に『すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する』とはっきり書かれているのに、ここでいう『権利』は『法的権利』であるのか否か、といった議論がなされる。これは、いってみれば、『法的権利』というからには裁判によって実現される（あるいは保護される）権利でなければならない、という『固定観念』のなせるわざである。」³⁷⁸と。

さて、こうした否定説（伊藤説）に対して、13条は新しい人権の具体的な法的根拠と権利性を与えるものであるとする肯定的立場がいっぽうで主張されることになる。13条から具体的な権利性を引き出しうるとする肯定的立場をとる憲法学者の一人である佐藤幸治氏は次のように述べる。すなわち「独立宣言時の『幸福追求権』は、個別的・具体的権利を内実とするものであったことが留意されるべきであり、『幸福追求権』が人格的生存に不可欠な利益を内実するという意味で包括的であるということは、それが不明確であることを直ちに意味しない」。また、「『個人の尊厳』原理を確保する上で必要不可欠な権利・自由を個別的に掲げることは困難であるという事情を指摘」³⁷⁹しないわけにはいかない、というのである。また、野中俊彦氏は初期の頃には否定説が有力であったが、今日では具体的な権利性を肯定する立場が通説になりつつあると指摘しつつ、肯定説を次のように説明している。すなわち

憲法一三条の権利は、人格的生存に必要不可欠な権利・自由を包摂する包括的な権利であり、個別の人権とはいわば一般法と特別法の関係にあり、後者の保障の及ばない範囲をカバーする意味をもつものである。このような解釈は、基本的人権保障の趣旨が、もともと個人の尊厳とそれを維持するに必要な条件保障にあり、単にその一部の保障だけにとどまるものではないと考えられることと、社会の状況の変化とともに、現実に生命、自由などについて、個別的人権規定では救済しきれない新しい侵害態様が生じている現状に鑑みると、適切な方向性をもっているといえる。³⁸⁰

と述べている。

確かに、社会の仕組みが急速に変革し、個人の権利関係や権利意識が変化しつつある今の時代状況を考えるならば、13条の権利規定を一般的な原理かつ抽象的な固定原理ととらえる否定説の下では、そもそも基本的人権保障の趣旨が足元から侵食されかねないので

的な要素ではなく、むしろ、人権の法的性格としては、裁判上のみならず立法・行政を含めた国政全般において実現・保護されるべき権利であるというところに、その本質的な属性が見出されるのである。このことは、じつは、日本国憲法13条に、国民の基本的人権については『立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする』として、はっきりと書かれていることである。そうであるのに、裁判的救済の可否という一点のみにかかわらず、『法的権利』であるのかどうか、といった議論がなされるというのは、なんとも奇妙なことである。」浦部法穂『全訂 憲法学教室』2001年、50頁

³⁷⁸ 浦部法穂『全訂 憲法学教室』2001年、49頁

³⁷⁹ 佐藤幸治『憲法 第三版』1999年、446頁

³⁸⁰ 野中俊彦「第六章 包括的基本権と法の下での平等」野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法I 第三版』2002年、251頁

はないだろうか。むしろ、13条を包括的な権利としてとらえ、個別の人権規定との関係を「一般法と特別法」との関係でとらえる立場の方が、基本的人権の理念を十分に活かすことができそうである。この「一般法と特別法」の関係でとらえる立場は特に「補足的保障説」と呼ばれるが、それは次に触れることにする。まず、ここでは、13条に法的権利あるいは具体的権利性が保障されていると考えることが、今日的な時代状況においては自然であるということを理解しておきたいと思う。

そしてもう一つ、そもそも忘れてならないのは、時代の動きとともに人権もまた当然、変化するものであり、憲法というものはその制定時にそうした変化も何らかの形で予測しており、明確に規定のない権利以外は保障しないという趣旨ではないという基本的立場である。この立場にたてば、13条は、変化する時代の中で新たな人権侵害が生じた時に、包括的に権利を保障する条項として機能すると言えよう。「憲法の条項で具体的に保障されている人権と同じ性質をもつ権利について、それについての特別の条項がないとき、解釈上、憲法のこれらの規定を根拠とすることが要請される場合もあろう。」³⁸¹というわけである。そもそも、基本的人権の保障の趣旨が、個人の尊厳とそれを維持するために必要な諸条件の包括的な保障にあるということを考えれば、これは自然な理解であると言えよう。

さらに言えば、幸福追求権の精神を育んだアメリカ合衆国の憲法においては、その修正9条に「この憲法に特定の権利を列挙したことをもって、人民の保有する他の諸権利を否認しあるいは軽視したものと解釈してはならない」というくだりがある。かりにそういった規定が明記されていなくとも、修正9条の意義はわが国の憲法においても当然採用されるべきであると思われる。佐藤功氏は前述の修正9条の当該箇所を引用した上で、列挙された以外の諸権利を軽視してはならないという「このことは、同様の規定を設けていない日本国憲法の場合にも当てはまるのであり、各条項を制限的列挙と解すべきではない。従つて、『新しい人権』の憲法上の根拠を『幸福追求権』に求めることも可能であると言えよう。」³⁸²と述べている。

こうした考えは、旅券発給拒否をめぐる争われた損害賠償並びに慰藉料請求事件における昭和33年、最高裁判所大法廷判決の中で補足された田中耕太郎・下飯坂潤夫両裁判官の意見中にも見られる。すなわち、

憲法二二条は一項にしる二項にしる旅行の自由を保障しているものではない。しからばこれについて規定がないから保障はないかということそうではない。憲法の人権と自由の保障リストは歴史的に認められた重要性のあるものだけを拾つたもので、網羅的ではない。従つてその以外に権利や自由が存せず、またそれらが保障されていないというわけではない。我々が日常生活において享有している権利や自由は数かぎりなく存在している。それらはとくに名称が附されていないだけである。それらは一般的な自由または幸福追求の権利の一部をなしている。本

³⁸¹ 宮沢俊義『憲法Ⅱ 新版』1994年、216頁

³⁸² 佐藤功『日本国憲法概説 全訂第四版』1995年、138頁

件の問題である旅行の自由のごときもその一なのである。³⁸³

と述べられているのである。田中・下飯坂両裁判官は、憲法22条の規定に絡んで幸福追求権の保障内容を包括的にとらえるべきであるとしているのだ。

補充的保障説と保障競合説

さて、これまで、人権の法的権利性あるいは幸福追求権の具体的権利性を確認してきたが、それらを認めた場合、ここでもさらに二つの立場があることに言及しておきたい。

一つは、先にも野中俊彦氏の解釈を引用しながら言及したものであるが、13条が14条以下に列挙された個別の権利を補充的に保障するとする説であり、「補充的保障説」とも呼ばれるものである。もう一つは、13条と個別の権利とは競合しながら保障を及ぼしているとする説であり、「保障競合説」とも呼ばれる。後者の「保障競合説」の立場にたつと、個別の権利を規定し、保障する意味がなくなってしまうという問題が生じると言われている。一般的には、前者の「補充的保障説」の理解が通説ととられており、この説に則れば、幸福追求権は一般法的な役割を持ち、個別の人権は特別法という役割を持つことになる。

憲法の人権規定は、国家に対する個人の主観的権利を保障する法規範であるが、しかし、同時に、それに反する法律以下のいっさいの国家行為を無効とする客観的法原則としての意味をもつ。これは、憲法が最高法規であることの帰結である。裁判所による違憲審査の場では、多くの場合、人権規定は、じつは、主観的権利の保障規定としてというより、むしろ、当該事件に適用される法令等をむこうとしその適用を排除する客観的法原則として機能することとなる。³⁸⁴

13条の権利規定をこのように一般法・特別法の関係でとらえることにより、時代の変化の中で生じた新たな人権侵害の案件に対し、個別的基本権が対応できない場合には、この13条の幸福追求権が補充的に人権保護のための規定として救済機能を発揮することができるのである。13条は、個別的基本権が人権救済のための機能を発揮できない場合に初めて、その価値をあらわにするのだ。幸福追求権の意味はまさに、この人権のための補充的な保障機能にあると言えそうである。

最高裁判所は、憲法制定後二十年以上にわたり、この幸福追求権の解釈について明確な立場を示してこなかった。しかし、昭和44年の判決で「憲法13条は、……国民の私生活上の自由が、警察権等の国家権力の行使に対しても保護されるべきことを規定している」³⁸⁵と延べ、幸福追求権に対し、具体的内容を持った法的権利であるということを明言したのである。また、昭和61年の北方ジャーナル事件においても最高裁判所は、名誉が「生命、身体とともに極めて重大な保護法益である」とし、また「人格権としての個人の名誉の保護

³⁸³ 最大判昭和33年9月10日民集12巻13号1969頁

³⁸⁴ 浦部法穂『全訂 憲法学教室』2001年、51頁

³⁸⁵ 最大判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁

（憲法一三条）」³⁸⁶という権利利益に言及し、具体的権利性を示しながら13条に言及している。

このように見てくると、13条における幸福追求権は、具体的な法的権利としての新たな人権を導き出すものであると言えよう。また、幸福追求権の保障する具体的権利は、いわば一般法・特別法の関係にあり、他の個別的権利の及ばないところを補充的に保障するものであると言えそうである。

新しい人権

13条の幸福追求権が、権利の包括的な総称であり、時代の変化に伴って発生する新たな人権侵害などの問題に対応し、また具体的権利性を導き出すものであるとするなら、その「新しい人権」と呼ばれるものがいったいどのような人権であるのかについても、検討しておかなければならない。

人権というものに関して、自由至上主義的に考えた場合、そこにはあらゆる自由というものが含まれることになる。そこでは、食事をする自由、寝る自由、趣味の活動をする自由、といった日常生活上の何気ない自由から、他人を非難する自由、暴力をふるう自由、といった大きな問題を孕んでいるであろう「自由」までが、権利や自由の範疇で論じられる可能性がある。しかし、暴力といった憲法や刑法に抵触しかねないような行為の自由や権利は論外としても、前者のような日常生活上の何気ない行動のすべてをも新しい人権に含まれると考えてしまうと、人権や自由の概念自体が途方もない範囲のものまでカバーすることになり、人権のインフレ現象を起こしてしまうことになる。人権そのもののインフレ化、希薄化は避けるべきであろう。そこで、13条で保障される人権には一定の限度が設定されるということがあってもよいのではないだろうか。一般的には、個人が人格的生存に不可欠なものを新しい人権の保障する範囲、限度とする、という考えが広く採用されている。これは人格的利益説と呼ばれている。

しかし、なぜ人権のインフレ現象、希薄化は避けなければならないのだろうか。「新しい人権」と呼ぶくらいだから、文字通り、権利の中に新たにどんどん人権を認めていき、権利の保障範囲を拡大化させていくほうがよいのではないだろうか。単純に考えると、こうした見解も出てきそうである。しかし、よく考えてみると、人権の拡大はやがてそのベクトルを逆方向へと伸ばすことになるのである。つまり、人権の拡大はいっぼうで人権の制限を生み出すのである。なぜなら、人権の拡大解釈は同一線上にある他の権利の人権とやがて衝突を始め、その衝突を収め、整理するために、結局は人権を制限しなければならなくなるからである。すべての権利に人権を認めることは、逆に人権を制限する根拠を築くことになる。そして、もっと言うなら、私たちの人権を制限し得るものは、それが国家権力でないとしたら、それは唯一こうしてぶつかり合う他の人権だけなのである。

³⁸⁶ 最大判昭和61年6月1日民集40巻4号872頁

賛否の判断は別にして、例えば、嫌煙権を人権として認めるということはいっぽうで喫煙の自由の制限を意味し、またプライバシー権を人権として認めるということはいっぽうで表現の自由や知る権利への制限を意味しているのだ。いっぽうの権利を人権として広く保障すれば、もういっぽうの自由や人権は制限されてしまう。そうであるなら、権利と一口に広く言われるものの中に認められるべき人権は無制限であってはいけないであろう。人権のインフレ化を招くことによって、人権を制約する根拠を広く提供してしまう危険性が生じる。むしろ、本当に必要な人権であるかどうかを見極めて、保障していくことが肝要であろう。

さらに、新しい人権の保障範囲に何の制限もないとしたら、取り扱う事件のたびに裁判所は憲法上の権利として当該人権をめぐる恣意的な判断をすることになりかねない。そうすると、判例として新たな人権が恣意的に積み上げられていく可能性がある。判例は判例法とも言われるように、同種の事件について同種の判決が繰り返されることにより、成文法と同じ効果を持ち得る。裁判所による主観的な判断によって人権のインフレ化が促進されてしまうようなことも、避けなければならない。

こうした理由から、新しい人権として保障されるべきものは、日常生活のあらゆる権利一般ではなく、個人の人格的生存に不可欠なもの、本当に必要不可欠な人権である、ということが理解されよう。

ただし、これまで見てきた新しい人権をめぐる人格的利益説に対する反論がないわけではない。一般的自由説と言われる立場に立つ橋本公巨氏らは次のように主張する。すなわち、

私は、公共の福祉に反しない限り一般的に自由を拘束されないとする一般的自由権の存在が認められると解する。その理由は、次のとおりである。第一に、憲法の精神から見ると、国民はまず自由であり、憲法は国家権力による侵害の起こりやすい自由を例示的に列挙してこれを保障したものと考えられる。第二に、もし個々の自由権のほか自由が認められないとすると、その余の事項については権力者の意のままに自由が制約されることとなる。したがって、個別的自由権の間隙を埋めるために一般的自由権の存在を認める必要がある。³⁸⁷

と述べている。橋本氏はさらに13条の条文そのもの、また外国憲法に見る同様の解釈論の存在をも一般的自由権の理由として挙げている。あるいは、戸波江二氏もまた同じ主張をしている。両氏は、日常生活のあらゆる活動、あらゆる一般的行為が憲法上の自由であるという。個人の人格的生存にとって必要不可欠であるにかかわらず、あらゆる権利がひろく新しい人権として憲法で保障されるべきである、という。こうした一般的自由説の論拠となっているのは、一つには、フランス人権宣言4条にいう「自由は、他人を害しないすべてをなし得ることに存する。その結果各人の自然権の行使は、社会の他の構成員にこれら同種の権利の享有を確保すること以外の限界をもたない。」³⁸⁸という自由観であり、

³⁸⁷ 橋本公巨『日本国憲法 改訂版』1988年、219頁

³⁸⁸ 山本桂一訳「人および市民の権利宣言」(1789年)高木八尺・末延三次・宮沢俊義編『人権宣言集』1988

一つには、人格的利益説によって憲法13条の庇護からいったん排除されてしまった人権がどのように憲法上保障されるかが不明確であるという批判である。

人格的利益説から一般的自由説に対しては逆に、すべてに権利に人権を認めることは人権のインフレ現象を招来し、かえって人権に制限を加えてしまうという批判が当然加えられている。しかし、一般的自由説は、個人的人格の生存に必要な事柄に関しては厳格に、またそうではない一般的権利に関しては緩やかに、つまり人権の重要度に応じて違憲審査の判断基準を変えていけばよい反論している。

幸福追求権あるいは新しい人権をめぐる、こうした両者の議論を踏まえ、例えば、芦部信喜氏は次のように記している。「幸福追求権は、個別の基本権を包括する基本権であるが、その内容はあらゆる生活領域に関する行為の自由（一般的行為の自由）ではない。個人的人格の生存に不可欠な利益を内容とする権利の総体を言う（人格的利益説）。」³⁸⁹と。つまり、芦部氏は人格的利益説の立場を明確にうたっているわけである。さらに、人格的利益説は一般的行為の自由を憲法の下に十分に保障していないという、一般的自由説からの批判に対し、オートバイに乗ったり、髪を伸ばしたりする自由な行為を例に挙げ、「しかし、人格的利益説をとっても、これらの行為を行う自由が保護されなくなるわけではない。それを一部の人について制限ないし剥奪するには、もとより十分に実質的な合理的理由がなければならない。平等原則や比例原則（権利・自由の規制は社会公共の障害を除去するために必要最小限にとどまらなければならないとする原則）とのかかわりで、憲法上問題となることもありうる。」³⁹⁰と述べている。つまり、芦部氏は、憲法13条の人権に含まれないとされる一般的行為の自由や人権がどのように憲法上保障されるのか不明確であるという批判に対し、平等還俗や比例原則から一部の人の人権を勝手に制限することは違憲となるおそれがあるとして反論しているのである。

プライバシーの権利

ここまで、幸福追求権をめぐる導き出される新しい人権について検討してきた。しかし、具体的に導き出される新しい人権を具体的に列挙しろと言われれば、はなはだ困難な作業となる。それはもちろん、人格的利益説に立つか、一般的自由説に立つかによっても異なってこよう。しかし、かりにどちらかいっぽうの立場に立ったとしても、例えば人格的利益説の立場に立つことを明確にしたとしても、困難な作業となることに違いはない。それはまた、憲法学者の間で論議されている新しい人権を挙げるのか、それとも、最高裁判所などが具体的な権利として認めたものを新しい人権として挙げるのかによっても、まったく異なってくる。例えば、「これまで、新しい人権として主張されたものは、プライバシーの権利、環境権、日照権、静穏権、眺望権、入浜権、嫌煙権、健康権、情報権、アク

年、131頁

³⁸⁹ 芦部信喜『憲法 新版』1997年、115頁

³⁹⁰ 前掲注、116頁

セス権、平和的生存権など多数にのぼるが、最高裁判所が正面から認めたものは、前述のプライバシーの権利としての肖像権ぐらいである」³⁹¹という指摘がある。ここでは、これらすべての権利について検討することは避けなければならない。これら新しい人権の中でも、本研究の重要タームであるプライバシーの権利に軸を据えて、その歴史的展開や概念について探ってみたいと思う。

プライバシーという語は、今や日常生活の中で頻繁に耳にするようになった。日常の普通名詞として語られるプライバシーであるが、憲法の枠組みの中でこのプライバシーの権利を明確に定義付けることは決して易しいことではない。いったい、このプライバシー権とかプライバシーの権利と言われるものは、いかなる権利なのだろうか。「このようなプライバシー権の若干の側面は憲法（二一条二項・三五条）のほか、法律（軽犯罪法一条二三号、民法二三五条、刑法一三三条等）によっても保護されているが、プライバシーの権利という独立の包括的権利は法の明文による保障はない」³⁹²のである。私たちの日常生活においてのみならず、わが国の判例法理としても頻繁に耳にするようになったものの、いまだ漠とした部分のある、このプライバシーの権利は、いったいどのように理解されるべきなのだろうか。

前節でも触れ、また次にも述べるように、プライバシーの権利の歴史はアメリカで始まり、発展してきたものである。それは、「ひとりでいさせてもらう権利」として、アメリカの判例において作り上げられてきた権利である。プライバシーの権利をめぐって、日本においては、1964年（昭和39年）の有名な「宴のあと」事件の判決によってその考え方が始めて明示された。すなわち、プライバシーの権利は「私生活をみだりに公開されない法的保障ないし権利」³⁹³とされたのである。

周知のとおり、「宴のあと」事件とは、三島由紀夫が東京都知事選挙の立候補者をモデルとして扱った小説に対し、モデルにされた原告から、小説はプライバシーの権利を侵害しているとして訴えられた事件である。東京地裁における一審判決において、プライバシー権の侵害となるのは、公開された内容が、「私生活上の事実または私生活上の事実らしく受け取られるおそれのあることがらであること」、「一般人の感覚を基準として公開されることによって心理的な負担、不安を覚えるであろうと認められることがらであること」、「一般の人々に未だ知られていないことがらであること」³⁹⁴、こうした要件がそろっている場合である、とされた。これは、裁判所が、私個人の人格的な尊厳と幸福な生活を追及する権利を必要不可欠なものとして憲法上、保障すると判示した重要な判例となった。その後、最高裁判所における1969年（昭和44年）の京都府学連事件判決³⁹⁵あるいは1981

³⁹¹ 前掲注

³⁹² 芦部信喜『演習 憲法』1985年、51頁

³⁹³ 東京地判昭和39年9月28日下民集15巻9号2317頁

³⁹⁴ 東京地判昭和39年9月28日下民集15巻9号

³⁹⁵ 最大判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁

年(昭和56年)の前科照会事件判決³⁹⁶においても、プライバシーの権利は個人の尊厳ある人格権として確立された。佐藤功氏は、プライバシー権をめぐるこうした歴史的展開をうけて、まず第一義的に「プライバシーの権利とは、『自分ひとりに放任されていることの権利』(right to be let alone)と定義されるが、その核心は、他人・外部から自己の私事・私生活をみだりに干渉されたり、公開されたりすることを許さないという権利である。」³⁹⁷と定義づける。

こうしてみると、プライバシーの権利とは、まず一つには、個人の私生活をみだりに公開されず、そっとしておいてもらう権利であると理解することができる。これは、自分の私的領域に他人を干渉させないという意味において、自由権的、あるいは消極的なプライバシー権と呼ばれている。

しかしながら、社会全般において情報化が進展するにつれて、こうした自由権的なプライバシーの権利の解釈とは別の理解が広まるようになった。次の5章で詳しく考察するように、情報化あるいはネットワーク化の著しい発展は、行政などの公共機関であるか民間事業者であるかを問わず、個人に関する情報をデータ化し、蓄積し、オンラインまたはネットワークを通して利用するという状況を生み出した。こうした社会状況の変化は、個人に関する情報が本人の意思に反して記録されたり、利用される可能性を生み出した。そこで、プライバシーの権利は、こうした情報化社会の進展にともなってデータ化された自己の情報をきちんとコントロールする権利であるという理解が急速に広まったのである。これは一般的に自己情報コントロール権あるいは情報プライバシー権³⁹⁸などと呼ばれている。前項のウェーラン事件判決の際に触れられた権利である。また、この自己情報コントロール権は具体的には、例えば行政が保有している情報を開示請求したり、訂正請求したり、または抹消請求したりする権利でもあるということから、請求権的、あるいは積極的なプライバシー権とも言われる。この自己情報コントロール権は現在、プライバシーの権利をめぐる通説であるとも指摘されている。

しかし、ここで一つの問題がある。実は、5章の個人情報保護条例の議論の土台としても非常に重要になってくる問題である。それは、かりにプライバシーの権利として自己の情報をめぐる開示・訂正・抹消・利用停止などの各請求権が保障されていたとしても、そもそもそういった請求権に関する具体的な法的根拠規定がない中で、権利として行使するのだろうか、という問題である。特に行政の保有する情報についての請求権であれば、それは行政事件訴訟法や行政不服審査法にあるように具体的な「請求」手続きに関する規定が必要なのではないか、という問題である。確かに、この請求権の可否または存否をめ

³⁹⁶ 最判昭和56年4月14日民集35巻3号620頁

³⁹⁷ 佐藤功『日本国憲法概説 全訂第四版』1995年、138頁

³⁹⁸ 佐藤幸治氏はプライバシーの権利を「個人が道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲を選択できる権利」と定義づけ、「プライバシーの権利は『情報プライバシー権』の意味に限定するのが妥当と解される。」としている。佐藤幸治『憲法 第三版』1999年、453-454頁

ぐっては大いに議論のあるところである。しかし、いっぽうで、自己の情報を開示・訂正・抹消・利用停止せよという請求はまさに自分自身にかかわる情報の取り扱いに関する要求行為であるから、いちいち法的根拠を規定していなくても自明であるという考えも可能である。それは、しばしば原告適格性や訴訟対象の処分性を問われたりする行政事件訴訟のような場合とは異なるのである。自己情報に関する請求権を人格権に基づくものとして認めるという論も根強く存在する。例えば、第一義的にはプライバシーの権利を「自分ひとりに放任されていることの権利」と解する立場の佐藤功氏も、情報化社会におけるプライバシー権の変容と傾向をうけて、「すなわち、プライバシーの権利は、単に自由権としてだけではなく、今日のいわゆる情報化社会において、公的機関や企業が入手し、保管し、処理する個人についての情報に対し、当事者たる個人がその提示を求め、修正を要求し、また本人の承諾なしにそれらを利用することのないよう求めるなど、当事者が自己に関する情報をコントロールする権利としても主張されている。このようにプライバシーの権利は自由権と請求権の性質を併せ有する複合的な権利である。」³⁹⁹と述べ、はっきりとプライバシーの権利における自由権と請求権の一体性あるいは一義性を唱えている。

こうした自己情報に関する開示や抹消の具体的権利性の存否を問う類似の議論は、個人情報保護法の 25 条中の「開示」の「求め」をめぐってもなされているところである（これについては個人情報保護関連 5 法のところで述べる）。いずれにしても、新しい人権としてプライバシーの権利が法的権利として具体性を持つためには、プライバシー権の内容と実効性を直接問うことになること、具体的権利性について整理する必要があることは間違いあるまい。これについては、開示や利用停止の請求権のみならず、情報の収集、保有、利用などについても具体的に規定していくことが必要となろう。

佐藤幸治氏は、公的機関等が正当な手段で取得、保有した「個人の道徳的自律の存在に直接かかわらない外的事項に関する個別的情報」⁴⁰⁰を「プライバシー外延情報」「(プライバシー) 外的情報」と呼んでいるが、こうした個人の外延情報であっても「悪用されまたは集積されるとき、個人の道徳的自律の存在に影響を及ぼすものとして、プライバシーの権利の侵害の問題が生ずる。」とする。その上で、

この(プライバシー⁴⁰¹) 権利の十分な実現のためには、法律により、政府諸機関に対して、個人に関する情報の取得収集、保有および利用・伝播の各段階について規制を加えるとともに、政府機関がどのような個人情報システムを保有するかについて公表することを義務づけ、個人情報の主体に政府諸機関の保有する記録についての具体的アクセス権および訂正・削除要求権を付与する必要がある。⁴⁰²

と述べている。1988 年に制定された「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報

³⁹⁹ 佐藤功『日本国憲法概説 全訂第四版』1995 年、140 頁

⁴⁰⁰ 佐藤幸治『憲法 第三版』1999 年、455 頁

⁴⁰¹ 筆者による追補

⁴⁰² 佐藤幸治『憲法 第三版』1999 年、455 頁

報の保護に関する法律」(以下、旧行政機関個人情報保護法という)が、佐藤幸治氏が指摘するこうした具体的な規制や権利性の規定を実質的に欠いてきたことは、後に次節で触れることとする。

以上、プライバシーの権利について検討してきた。それは、一つには個人の私生活をみだりに公開されず、そっとしておいてもらう権利、すなわち自由権的・消極的なプライバシー権であった。また、もう一つには自己情報コントロール権、情報プライバシー権という請求権的・積極的なプライバシー権であった。前者は古典的なプライバシー権であり、後者は現代的なプライバシー権である。

こういったプライバシーの権利が判例法理として根付いたものであると言うことはできても、しかし、憲法を含めいかなる法律においても、具体的に「プライバシーの権利」という文言が条文の中に記されてはいることはないのである。判例にしばしば登場し、学説上でもその権利の存在を疑う者がおそくはないであろう、この「プライバシーの権利」については、現在、それをはっきりと法の中に明記して保障しようという議論がある。具体的には、いま立法府において進行中の憲法改正調査会の中においてである。主要な政党の中に設置された各憲法調査会の間で、新しい人権の中のプライバシーの権利をどう位置づけるかという考え方は、もちろん政党によって異なっている。各政党とも、「改憲」「論憲」「創憲」「加憲」と方法論の命名も異なっているのだが、何らかのかたちで憲法改正を目指している自由民主党、民主党および公明党のうち、民主党⁴⁰³と公明党⁴⁰⁴が、その改正案の中に「プライバシー権」を明記する方針であることをうたっている。このことは、国民のプライバシーの権利に対する考え方が確かに60年前とは変わったということ、もっと言うなら、国民の誰もがはっきりとプライバシーの権利を当然の権利と考えるようになったことを示していると言えそうである。

しかしながら、こうした憲法改正へとさかんに傾く立法府における拙速にも思われる議論の中で、安易にプライバシーの権利が明文化されることについては、さまざまな懐疑的意見が出されているようである。特に、憲法学者の間から疑問の声が聞かれる。長谷部恭男氏はこうしたプライバシーの権利の明文化について、「無邪気な期待が先行」しているとし、次のように評している。「プライバシーは、現在でも憲法13条や私法上の人格権の解釈を通じて保護されている。プライバシーを明文でうたったからといって、裁判の結論に直ち

⁴⁰³ 民主党の党憲法調査会は、新しい人権として「『プライバシー権・名誉権』『知る権利』『環境権』『自己決定権』を何らかのかたちで憲法上に明記すべきである。」(民主党「憲法提言中間報告(要約版)」2004年6月、http://www.dpj.or.jp/seisaku/sogo/BOX_SG0058.html)と記している。

⁴⁰⁴ 公明党は、2004年参議院議員選挙を前に発表された「当面する重要政治課題」の中で、憲法の改正論議に触れ「時代の進展とともに提起されている環境権やプライバシー権などを加える「加憲」という立場をとっています。」(公明党「当面する重要政治課題」2004年6月、http://www.komei.or.jp/news/daily/2004/0609_09.html)と記している。(公明党「公明党憲法調査会による『論点整理』<上>」2004年6月、http://www.komei.or.jp/news/daily/2004/0617_12.html参照)

に影響を及ぼすことは考えにくい。」⁴⁰⁵ 最終的に憲法が改正されるかどうかは、唯一の立法府としての国会の議論に純粋に委ねられているわけであるが、たとえ「プライバシーの権利」が憲法を含めいかなる法に明文化されようと、あるいは現行のまま明文化されずにあろうとも、国民意識の中でプライバシーの権利への価値が低下することはないであろうと思われる。特に、ますます情報化が進展する社会においてはなおさらである。この点については、次章においても議論することになる。

以上、幸福追求権に始まり、新しい人権、そしてプライバシーの権利と、憲法 13 条を起点に、プライバシー権の周辺について多岐にわたって議論してきた。プライバシーの権利をめぐるのは、しかしながら、これまで述べてきた争点のほかにも、京都府学連事件にみるような「肖像権」とプライバシーをめぐる問題、指紋押捺事件にみる指紋押捺とプライバシーをめぐる問題、プライバシー権の侵害が争われた場合に違憲審査基準をどう考えるかという問題、環境権とプライバシーの問題、あるいは、広義のプライバシー権の中の一つとされる自己決定権、つまり自らの人格的生存にかかわる私的事項を公権力や他者の介入なく本人が自律的に決定できる自由があるとする議論など、実に多くのものが存在する。しかし、本研究のテーマには直接かかわるものではないので、ここではそれらの議論は割愛したい。

4-2. 個人情報保護とプライバシー

2 章において自治体をめぐる情報化の動きと実態を探り、前節においてプライバシーの権利の生成過程や概念を考察してきた。この節においては、それらを踏まえ、情報化という時代状況がもたらしたプライバシーをめぐる課題に対して、国際社会や日本においてどのような対策や制度づくりが行われてきたのかということについて、議論していきたい。

最初に 1 項において、OECD8 原則や EU 指令といった個人情報保護に関する原則や、OECD 情報システムセキュリティガイドラインという情報セキュリティに関する原則など、国際社会におけるプライバシー保護の対策を考察したい。2 項においては、個人情報保護関連 5 法、特に個人情報保護法、新旧の行政機関個人情報保護法について議論していきたいと考えている。

4-2-1. 国際社会におけるプライバシー保護をめぐる動き

⁴⁰⁵ 長谷部恭男「憲法改正論議の不思議」『朝日新聞 夕刊』2004 年 5 月 6 日、2 版、14 面

情報化の進展とともに、現代のプライバシー権は「自己情報コントロール権」あるいは「情報プライバシー権」として解されるようになっていった。そして、プライバシー権をめぐる諸課題は、古典的な「ひとりでいさせてもらう権利」に関するものから、個人情報の取り扱いや流通をめぐる「自己情報コントロール権」のそれへと、少しずつその割合を変化させていったのである。こうした、プライバシーの権利をめぐる問題に対して、国際社会ではどのような動きがとられていったのだろうか。世界の国々ではどのような対応がとられてきたのだろうか。

兼子仁氏は次のように述べている。すなわち、

この自己情報コントロール権という現代プライバシー人権は、一九六〇年代いらい西欧系諸国で急速にコンピュータリゼーションが進み、大量集中的・不可視的な電算処理により生じ出した“個人情報の一歩”に対して、個人本人の側から人権確保のために積極的な管理参加を要求せざるをえないという認識に発したものであった。そこでその自己情報権は、まずもって現代国家における電算データ処理に対する個人の参加コントロール権として、制度化されることを欲した。

406

兼子氏の指摘する情報プライバシー権をめぐる人権意識の高まりに対して、早くから対策を講じ始めたのは欧米諸国であった。

そうした動きが最初に法制化として現れたのは、アメリカ、旧西ドイツ、およびスウェーデンにおいてである。アメリカと旧西ドイツのヘッセン州においては、1970年にそれぞれ「公正信用報告法（Fair Credit Reporting Act）」と「データ保護法」が制定され、スウェーデンにおいては1973年によく知られる「データ法」が成立した。データ法は、公的部門と民間部門との両部門における自動処理個人データを対象とするものであった。このスウェーデンにおけるデータ法成立をきっかけに、1970年代には、欧米諸国に同様の法律が成立し始めることとなる。1974年にはアメリカで「プライバシー法」、旧西ドイツのラインラント＝プファルツ州で「データ濫用防止法」が、1976年にニュージーランドで「ワンガヌイ・コンピュータセンター法」が、1977年に旧西ドイツで「データ処理における個人データの濫用防止に関する法律（データ保護法）」が、1978年にはフランスで「データ処理・データファイルおよび個人の自由に関する法律」、デンマークで「公的機関におけるデータファイルに関する法律」および「民間機関におけるデータファイルに関する法律」、ノルウェーで「個人データファイルに関する法律」、およびオーストリアで「個人データの保護に関する連邦法律」が、1979年にルクセンブルクで「電子計算処理に係る個人データ利用規制法」が制定されている。

1980年代に入ると、プライバシー保護法の制定はさらに増える。1981年にアイスランドで「個人データファイルに関する法律」が、1982年にカナダで「プライバシー法」が、

⁴⁰⁶ 兼子仁『自治体法学』1988年、187-188頁

1984年にイギリスで「データ保護法」がそれぞれ制定され、その後もフィンランド（1987年）、アイルランド・オーストリア・オランダ（各1988年）と制定ラッシュが続き、日本もようやくこの1988年に（旧）行政機関個人情報保護法を制定するに至っている。もちろん各国のデータ保護法には内容的な相違点は多く存在するが、日本においてその法制化が遅れてきたことを考えると、欧米においては相対的に早い段階で情報プライバシー権、自己情報コントロール権の問題に対して国家的に対処する制度づくりが始まっていたと言える。

諸外国におけるプライバシー法制定の動きについては、さらに詳しく記述することは可能であるが、今はこの程度にとどめておきたい。⁴⁰⁷ ここでは、世界各国に大きな影響を及ぼしてきた国際機構によるプライバシー保護のための3つの原則や指令などに焦点を当てて、それらを概観しておきたいと思う。ここにいう3つの制度とはすなわち、個人情報保護・データ保護を軸としたOECD8原則、EU指令、そして情報セキュリティに関して示されたOECD情報システムセキュリティガイドラインである。

OECD8原則（OECDガイドライン）

最初に、OECD8原則についてみてみよう。

OECD（経済協力開発機構）は1980年9月23日、8つの原則からなる「プライバシー保護と個人データの流通のガイドラインに関する理事会勧告 OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data」⁴⁰⁸（以下、OECD8原則またはOECDガイドラインという）を採択した。8つの原則とは、収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、安全保護の原則、公開の原則、個人参加の原則、責任の原則、である。

このOECD8原則は、国際機構による個人情報保護に対する取り組みにおいて、パイオニア的な位置づけにあると言ってよい。その名のとおり、同原則は、OECD諸国内におけるデータ流通の適正化とプライバシー保護とを目的とするものである。OECDのような国際機構によってこうしたガイドラインが示されたこと背景には、世界的な傾向として社会のコンピュータ化、情報化が進み、個人情報と思わぬかたちで独り歩きする危険が生じ、プライバシーを保護する必要性が出てきたという国際社会の趨勢とともに、そのような事情の中で個人情報の流通を適正化させ、OECD諸国を始めとした各国の法制度の整合性を確保しながら、かつ法制化を促すという狙いがあった。実際、OECD8原則はその後の各国の個人情報保護に関する法制度の整備に大きな影響を及ぼしてきたのである。

日本もまたOECDの加盟国として、個人情報保護法制の整備においては、このガイドラ

⁴⁰⁷ そのほか諸外国のプライバシー法の詳しい制定状況については、堀部政男『情報公開・プライバシーの比較法』1996年、4-6頁などを参照のこと

⁴⁰⁸ http://www.oecd.org/document/20/0,2340,en_2649_201185_15589524_1_1_1_1,00.html “OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data”

インから大きな影響を受けてきた。1982年、まず、当時の行政管理庁内にプライバシー保護研究会が設置された。同研究会が提出した報告書の5原則（収集制限の原則、利用制限の原則、個人参加の原則、適正管理の原則、責任明確化の原則）は、ほかならぬOECD8原則を簡略化したものである。また、後述するように、この5原則をバージョンアップさせ、さらに法律化したものが1988年制定の旧行政機関個人情報保護法なのである。また、次章に触れるように、この報告書の5原則は自治体の個人情報保護の動きにも影響を与えている。

8つの原則は先のガイドラインの第2部「国内適用のための基本原則 Basic Principles of National Application」(7-14条)に示されている。8原則を示した第2部は非常にコンパクトにまとめられているので、原文から当該箇所を以下にそのまま訳出してみる(拙訳)。

(7条) 収集制限の原則 Collection Limitation Principle

個人データの収集には制限が設けられるべきであり、またデータの収集は、適法かつ公正な手段によって、かつ適当な場合には、データ主体に通知または同意を得て行われるべきである。

(8条) データ内容の原則 Data Quality Principle

個人データはその利用目的に沿ったものであるべきであり、かつ、利用目的に必要な範囲内において、正確、完全、そして最新の状態に保たれていなければならない。

(9条) 目的明確化の原則⁴⁰⁹ Purpose Specification Principle

収集目的は収集時より遅くない時点において明確化されなければならない、その後における利用は、当初の目的の達成、あるいは当初の目的に矛盾せずまた目的の変更ごとに明確化された目的の達成という範囲に限定されるべきである。

(10条) 利用制限の原則 Use Limitation Principle

個人データは、9条(目的明確化の原則)において明確化された目的以外の目的のために、開示され、利用可能な状態におかれ、またはその他の使用に供されてはならない。ただし、次の場合はこの限りではない。

- a) データ主体の同意がある場合、または
- b) 法律によって認められる場合。

(11条) 安全保護の原則 Security Safeguards Principle

個人データは、データの紛失、不正アクセス、破壊、使用、改竄、または開示等のリスクに対し、合理的なセキュリティ措置により保護されなければならない。

(12条) 公開の原則 Openness Principle

個人データに係る開発、実施、方針は一般に公開しなければならない。また、個人デー

⁴⁰⁹ 兼子仁氏は「目的明確化の原則」について、「個人情報の収集を特定『目的』に相応せしめ、その後における『目的外』の庁内利用や外部提供を一定ルールに服せしめる、という『情報法』独特な特殊法原理なのである。」と述べている。(兼子仁『自治体法学』1988年、189-190頁)

タの存在と性質、その主な利用目的、またデータ管理者のアイデンティティおよび住所を明らかにするための手段が容易に利用できなければならない。

(13条) 個人参加の原則 Individual Participation Principle

個人は以下の権利を有する、すなわち

a) データ管理者が本人に関するデータを保有しているか否かについて、データ管理者からまたはその他の方法により確認を得る権利。

b) 本人に関するデータについて、(i) 合理的期間内に、(ii) かりに有料の場合でも、過度にならない手数料で、(iii) 合理的な方法により、かつ、(iv) 本人が容易に理解できる様式で、本人が知らされる権利。

c) 上記 a) 項および b) 項に基づく要求が拒否されたときは、その理由が示されることおよびそのような拒否に対して異議申し立てができる権利。

d) 本人に関するデータに対して異議申し立てをし、その異議が認められた場合には、そのデータを削除、訂正、完全化、または補正する権利。

(14条) 責任の原則 Accountability Principle

データ管理者は上記諸原則を実施するための措置が遵守することに責任を有する。

こうした8つの原則を掲げたOECDの勧告は、プライバシー保護、個人情報保護の法制化の動きにおいて、国レベルばかりではなく、自治体レベルの条例づくりにも大きな影響を及ぼした。何より住民にとって最も身近な窓口であり、また最も大量の住民情報を保有している自治体にとっては、個人情報保護のための制度づくりは必要不可欠な施策と認識され始めていた。日本において、国に先んじて個人情報保護条例を制定した福岡県春日市などはOECD8原則の影響を大きく受けていたと言えよう。この点については、次章において改めて言及する。

欧州評議会条約とEU指令(EU個人情報保護指令)

次に、EU指令について取り上げてみたい。

実は欧州においては、OECD8原則が採択されたのと同時期の1980年9月に、欧州評議会(Council of Europe)にて個人データ保護に関する条約が締結されている。「個人データの自動処理に関する個人の保護のための条約(ヨーロッパ条約108号)」(以下、欧州評議会条約という)と呼ばれるものであり、旧西ドイツが同条約に5カ国目として批准した1985年10月に発効している。

実際には、OECD諸国と欧州評議会のメンバーが少なからず重なることもあり、OECD8原則と同条約との立案作業は並行的に進められたといい、そのため両者は内容的にはほぼ同じものとなっている。同条約には、データの取得および処理の公正さ、合法的な目的での利用と蓄積、個人情報の処理目的が適切であること、および目的外での処理を行わないこと、情報の正確性および更新、必要な期間を越えた蓄積の禁止、などが規定

されている。OECD8 原則と同内容の規定が定められている中で、注目すべき相違点としては、欧州評議会条約においてはセンシティブデータに関する規定がおかれているという点が挙げられる。

同条約は、勧告の形式をとっている OECD8 原則とは異なり、あくまでも条約として発効しているため、加盟国であるヨーロッパ諸国にとっては大変拘束力の強いものとなっている。実際、同条約は加盟国に対して、条約に適合する法律の制定を求めていたのである。この点において、同条約が欧州評議会のメンバー国に与えた影響力には大きいものがある。また、この条約の締結が、一つにはその後の EU 指令へとつながっていったと言われている。

1990 年代に入ると、旧ソ連邦および東欧諸国の共産主義体制の崩壊とあいまって、EU（欧州連合）結成の準備が着々と進み、1992 年 2 月にはマーストリヒト条約（欧州連合条約）が正式に調印され、EU の発足に至る。マーストリヒト条約はそもそも EU 域内における加盟国の人・者・資本・サービスなどの自由な移動を制度化することを目的としたものであった。しかし、そういった自由な移動を制度化するには、域内における個人情報の流通もまた適切に保護を図り、加盟国間の個人データ保護関係の法律を調整する必要性が出てきていた。また、それまでに採択されていた OECD8 原則ならびに欧州評議会条約が、その後の個人情報の保護に十分に対応しきれていないという認識もあった。そうした事情から、EU では個人情報の保護に関する新たな指針の策定準備が開始され、まず、1995 年 7 月 24 日に「個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令 Directive of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data」が採択され、3 カ月後に、「個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する 1995 年 10 月 24 日の欧州議会及び理事会の 95 / 45 / EU 指令 Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data」⁴¹⁰（以下、EU 指令という）として発表されたのである（なお、前文訳については、藤原静雄「EU 個人情報保護指令前文」『自治研究 76 巻 11 号』138 頁、全条文訳については、宇賀克也『解説 個人情報の保護に関する法律』第一法規、86-100 頁を参照）。

EU 指令は 12 章 34 条からなっており、その規定内容の構成のポイントは次のようなものである。⁴¹¹

⁴¹⁰ http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995L0046&model=guichett

⁴¹¹ 藤原静雄「個人情報保護法と諸外国の個人情報保護法制」園部逸夫編『個人情報保護法の解説』2003 年、278-280 頁参照

適用範囲

全部又は一部が自動的に処理される個人データ、そして自動的に処理されない場合であってもファイリングシステムに蓄積されている（される予定の）個人データに適用される（3条）

データ処理の適法性に関する準則

データ内容に関する原則（6条）、データ処理の正当性の基準（7条）、特別な種類の処理（8-9条）、情報主体への情報の提供（10-11条）、情報主体のアクセス権（12条）、適用除外（13条）、情報主体の異議申立権（14-15条）、処理の機密性及び安全性（16-17条）、通知（18-21条）

司法的救済、責任及び制裁（22-24条）

第三国への個人データの移転（25-26条）

行為基準（27条）

監督機関及び個人データの処理に係る個人の保護に関する作業部会（28-30条）

共同体の実施措置（31条）

このようになっている。「第三国への個人データの移転」25条部分については次に触れるとして、こうしたEU指令は公的部門と民間部門の両者を規定の対象とするオムニバス方式を採用したものである。また、全体の規定内容はEU各国の特徴や基準を総花的に網羅したものとなっている。「よく言えば各国の法制の特色がよく出ている、悪く言えば各国の法的伝統と相容れない部分を抱え込んでいる」⁴¹²指令となっている。いずれにしても、EUの加盟国は指令の発効から3年以内（1998年10月24日まで）に、指令の規定内容に基づいてそれぞれの国内法を整備することが要求された。加盟国の間では軒並み改正が遅れ、期日までに整備を終えた国は、例えば、イタリア、ギリシャ、スウェーデン、イギリスの4カ国のみであったようであるが、順次その他の国でも改正に取り組み、ドイツにおいては2001年に関係法律の改正が行われた。

さて、こうした一連の個人情報保護の規定を定めたEU指令は、EU加盟国のみ適用される指令ではある。日本にしる、アメリカにしる、いずれもEUのいうところの「第三国」であり、直接指令に従う必要がないのは言うまでもない。しかし、同指令の4章「第三国への個人データの移転」中の25条「原則」1項の「加盟国は、処理されている又は移転後に処理が予定されている個人データの第三国への移転は、本指令の他の規定に従って立法された国内法の規定の遵守を損なうことなく、当該第三国が適切な水準の保護措置を確保している場合に限って行なうことができることを定めなければならない。」⁴¹³という規定が、結果的に、第三国に対して大きな影響を及ぼすこととなっているのだ。この25条1項の規定が意味するものは、EU加盟国が第三国と取り引きする場合には、当該第三国が個人情報保護に関して十分なレベルの保護措置を講じている必要があり、そうした対応が不

⁴¹² 前掲注、280頁

⁴¹³ 宇賀克也訳「EU指令」『解説 個人情報の保護に関する法律』所収、2003年、95頁

十分な第三国に対しては個人データの移転を禁止するという規定を、国内法に定めるように求めている、ということである。

ほとんどの先進諸国にとって、経済的にも、政治的にも、あるいは文化的にも EU との交流なしに国際社会で活動することは考えられない。特に経済面における電子商取引の増大とあいまって、EU 指令が発表された結果、世界各国は何らかのかたちで個人情報保護の法制化の議論を進めたり、制度のあり方の再検討に取り組むこととなったのだ。例えば、公的部門と民間部門とを包括的に対象とするオムニバス方式の個人情報保護法を採用する例の多いヨーロッパ諸国とは異なり、伝統的に両部門をそれぞれ個別法で規定するオムニバス方式を採用するアメリカにおいては、EU との間でセーフ・ハーバー協定⁴¹⁴による解決の道が探られているし、日本においては 2003 年 5 月に成立した個人情報保護関連 5 法への準備作業が加速されたのである。このように、EU 指令は結果的に、個人情報保護の法制化をめぐる国際的な基準統一を促すものとなったと言える。

OECD 情報システムセキュリティガイドライン

プライバシー保護、あるいは個人情報保護に関する法制度を論じる場合、上述の OECD8 原則および EU 指令については、必ずどこにおいても言及され、議論されていることは間違いない。しかし、こうした個人情報保護制度の実効性を持たせる際にきわめて重要な情報セキュリティの指針に関しては、プライバシー保護、個人情報保護の法制度の議論の中では置き去りにされていることがしばしば見受けられる。それは、まれに情報セキュリティの技術論を論じたハウツー書の冒頭などにおいて言及されているにすぎない。そこで、本論文においては、情報セキュリティに関する国際機構による指針が個人情報保護制度と同様にきちんと策定されていることと、プライバシー保護の実効性を持たせる際の情報セキュリティの重要な役割とに鑑み、ここで簡単に触れておきたい。実は、OECD は、個人データ保護のガイドラインのみならず、情報セキュリティ（情報システムセキュリティ）に関しても重要な勧告（ガイドライン）を示している。このガイドラインはその後の情報セキュリティの動向に大きな影響を及ぼしたものであり、また、のちの 4 章、5 章の情報セキュリティ対策の議論の土台にもなる部分であるため、同ガイドラインについてここで枠組みを考察したと思う。

1992 年 10 月 26 日、OECD は「情報システムセキュリティガイドライン Guidelines for the Security of Information Systems」⁴¹⁵を採択（2002 年 7 月 25 日改訂案採択）し、急速に増大

⁴¹⁴ 個人情報の保護に関して、オムニバス方式を採用する EU とセグメント方式を採用するアメリカとの間で、既存の個人情報保護の制度設計の枠組みについての相違点はそのままに、両者の保護措置の十分性を満たすために交わされた取り決めである。2000 年 11 月 1 日発効。同協定は、7 つのプライバシー原則、具体的な事例を記した 15 の FAQ s、 「十分なレベルの保護」基準に関する欧州委員会の見解、米国商務省および欧州委員会の担当者間において交わされた書簡、米国運輸省および連邦取引委員会の所管事項に関する意見書、から構成されている

⁴¹⁵ OECD, *OECD Guidelines for the Security of Information Systems*, 1992、

http://www.oecd.org/document/19/0%2C2340%2Cen_2649_34255_1815059_1_1_1_1%2C00.html

するコンピュータや通信機器の利用とネットワーク化する傾向、そしてそれに応じた情報のボーダーレスな流通という国際社会の変化に対応するために、情報システムの安全性に対するルールづくりを行った。同ガイドラインによると、情報セキュリティの目的は「情報システムを利用する者の利害が、可用性、機密性および完全性の欠陥から危害を受けないように守ること」(4節)にあるという。そして、ここにいう情報の「可用性・機密性・完全性」は、その後の情報セキュリティの指針として国際的に採用されることとなり、しばしば情報セキュリティの要件であると言われる。この要件は、次章に取り上げる、わが国の情報セキュリティ監査制度などにおいても具体的に採用されている。

可用性 (availability) とは「特定のデータ、情報および情報システムに必要な時にアクセスし、また利用可能であること」であり、機密性 (confidentiality) とは「特定のデータおよび情報に、許可された時および許可された方法によって、許可された者、機関および処理のみがアクセスできること」であり、完全性 (integrity) とは「特定のデータおよび情報が正確かつ完全であること、およびその正確性と完全性が維持されていること」である⁴¹⁶。平たく言えば、可用性の確保によって、システム上の事故や自然災害や DoS 攻撃などによるシステム障害から守られるのである。また、機密性の確保によって、盗聴、不正侵入、不正アクセス、なりすまし、過失による情報漏洩などから保護される。さらに、完全性の確保によって、なりすまし、ウイルス、不正アクセスなどによるデータの改竄^{ざん}などから守ることができる、というものである。

続いて、同ガイドラインの 5 節には 9 つの原則が提案されている。ここでも、OECD8 原則同様、原則が簡潔に記されているので、そのまま引用してみたい (経済産業省訳⁴¹⁷)。

認識 (Awareness)

参加者は、情報システム及びネットワークのセキュリティの必要性並びにセキュリティを強化するために自分達にできることについて認識すべきである。

責任 (Responsibility)

すべての参加者は、情報システム及びネットワークのセキュリティに責任を負う。

対応 (Response)

参加者は、セキュリティの事件に対する予防、検出及び対応のために、時宜を得たかつ協力的な方法で行動すべきである。

倫理 (Ethics)

参加者は、他者の正当な利益を尊重するべきである。

民主主義 (Democracy)

⁴¹⁶ *ibid.*, (以上、拙訳)

⁴¹⁷ OECD, *OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks TOWARDS A CULTURE OF SECURITY*, 2002, 「OECD 情報システム及びネットワークのセキュリティのためのガイドライン セキュリティ文化の普及に向けて」、<http://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/oecd2002.htm>

情報システム及びネットワークのセキュリティは、民主主義社会の本質的な価値に適合すべきである。

リスクアセスメント (Risk assessment)

参加者は、リスクアセスメントを行うべきである。

セキュリティの設計及び実装 (Security design and implementation)

参加者は、情報システム及びネットワークの本質的な要素としてセキュリティを組み込むべきである。

セキュリティマネジメント (Security management)

参加者は、セキュリティマネジメントへの包括的アプローチを採用すべきである。

再評価 (Reassessment)

参加者は、情報システム及びネットワークのセキュリティのレビュー及び再評価を行い、セキュリティの方針、実践、手段及び手続に適切な修正をすべきである。

以上、国際社会における個人情報保護、プライバシー保護、そして情報セキュリティに関する原則や指令などについて考察してきた。

こうした国際社会における個人情報保護、プライバシー保護をめぐる積極的な動きに肩を押されながら、一通りの法律を成立させ、ようやくその重い腰をあげて取り組みの一步を踏み始めたというのがわが国の現状であろう。こうした日本における遅々とした個人情報保護、プライバシー保護の取り組みに対して、松井茂記氏は、プライバシーの権利の侵害は民法上の不法行為となり、損害賠償を求めうるということを確認しつつ、次のように述べる。「だが、権利が侵害されてから裁判所に救済を求めているは、実効的な救済とはなりえない。プライバシーの権利が侵害される前に、プライバシーの権利が侵害されないよう保護措置をとることがぜひ必要である。」⁴¹⁸ さらに氏は、包括的法律によって個人情報保護対策をとっているヨーロッパとの比較は言うにおよばず、個別法で対応してきたアメリカとの比較においても、個人情報保護の問題に対するこれまで日本の対応は「著しく立ち遅れていたといわざるをえない」⁴¹⁹と批判している。

OECD8 原則や EU 指令などから影響を受けるかたちで、2003 年 5 月にようやく整備された（発効は 2005 年 4 月 1 日）わが国の個人情報保護法制について、次に、個人情報保護法と新旧の行政機関個人情報保護法を中心に検討してみたいと思う。

4-2-2. 個人情報保護関連 5 法

⁴¹⁸ 松井茂記『インターネットの憲法学』2002 年、306 頁

⁴¹⁹ 前掲注

個人情報保護法制の類型

わが国の個人情報保護関連 5 法の検討に入る前に、いわゆる保護法制の類型について簡単に見ておきたい。

各国の個人情報保護法制をめぐっては、その規定対象の範囲や規定の仕方に応じて、いくつかの類型に分けられる。まず、一つの保護法の中で公的部門と民間部門の両方を対象としてしまう包括法としての オムニバス方式（統合方式）があり、欧州では最も一般的な方式である。第二に、公的部門と民間部門とそれぞれ別の法によって規定するのが セクトラル方式（分離方式）であり、日本はこの類型になる。ちなみに、関連 5 法のうち特に個人情報保護法は、1 章から 3 章（1 条から 14 条）までの基本法部分と 4 章から 6 章（15 条から 59 条）までの一般法部分とからなり、山口いつ子氏が述べているように同法は「比較法的にみてもユニークな構成となっている。」⁴²⁰のである。三番目に、最後の類型としては、米国のように、公的部門の包括法はあっても、民間部門は個別分野ごとに規定していくという セグメント方式（個別分野別方式）のケースが挙げられる。

それでは、以下、日本における個人情報保護法制について検討していくこととするが、先般成立した個人情報保護法をめぐっては、多くの逐条解説書が出されている上、本研究における対象分野は自治体という公的部門であり、自治体におけるプライバシー保護、個人情報保護がテーマである。個人情報保護法の 4 章以下は、民間事業者（個人情報取扱事業者）を対象とした一般法部分であるため、本論文のテーマに直接関係してくるものではない。また、同法の 1-3 章までには自治体関連の規定が置かれているが、議論が必要な部分については、第 4 章の「個人情報保護条例」の規定内容の論点を検討するところで適宜言及していくので、議論はそちらに譲りたい。ここでは、個人情報保護関連 5 法の成立の経過、ポイントとなる特徴、背景や課題などについて概論的に述べるにとどめたい。なお、対象の行政レベルが国のそれになるものの、同じ公的部門として関連の深い行政機関個人情報保護法については旧法、新法ともに触れておきたい。

個人情報保護関連 5 法成立の背景と経過

OECD8 原則（1980 年）や EU 指令（1995 年）などの強い影響を受け、わが国においても、世界標準の個人情報保護法制を整備すべきであるという識者、専門家からの意見の増加、経済的理由⁴²¹による保護法制整備の必要性の増大、頻発する個人情報の漏洩事件⁴²²に

⁴²⁰ 山口いつ子「情報公開と個人情報保護」吉見俊哉・花田達朗編『社会情報学ハンドブック』2004 年、127 頁

⁴²¹ EU との貿易をこれまで同様に維持するためには、EU 指令の規定する「第三国」の条件を満たしている必要があった（本論文「欧州評議会条約と EU 指令（EU 個人情報保護指令）」の部分参照）

⁴²² 1999 年 5 月、京都府宇治市において 21 万人分の住民基本台帳データが流出した事件、2001 年 8 月、大手百貨店社員がカード会員の顧客データ 38 万人分を信用会社に売却した事件、2004 年 5 月にヤフー BB の

よるプライバシー権に対する国民の不安の高まりとプライバシー権そのものに対する社会的意識の変化、e-Japan 戦略など行政の情報化推進の中における住基ネットなどのネットワーク行政の稼働など、いくつもの複合的要因に押されるかたちで、公的部門も民間部門も対象にした抜本的な個人情報保護法制を整備する機運が高まってきた。

わが国においては、個人情報保護関連 5 法が成立する以前には、個人情報保護に関して、次のような限定的ないくつかの規定が存在するのみであった。まず、第一には、1988 年成立の「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」(以下、旧行政機関個人情報保護法という)が挙げられる。なお、同法は、2003 年に個人情報保護関連 5 法が成立する中でその一つの法案として改正を受け、新行政機関個人情報保護法となっている。旧法は、同法案が衆参両院の内閣委員会での審議可決された際の付帯決議に、「個人情報保護対策は、(中略)民間部門にも必要な共通課題となっている現状に堪がみ、政府は早急に検討を進めること」と記されていた。この付帯決議が実を結ぶまでには 15 年の歳月が必要だったということである。

さて、民間部門の個人情報保護を対象とした個別の規定としては、例えば、通信の秘密に関する規定として、憲法 21 条 2 項、あるいは電気通信事業法 4 条、有線電気通信法 9 条、電波法 59 条などが、信用情報分野においては、貸金業法 30 条 2 項や割賦販売法 39 条(信用情報の目的外使用の禁止)が、そのほか、貸金業の規制に関する法律 30 条、職業安定法 5 条の 4、労働者派遣事業法 24 条の 3 などが、定められていたのみである。その他の業種においては、それぞれ関係省庁がガイドランを作成したり、指導するなどして、自主規律によって対応していくこととされてきたのである。

しかしながら、対象とされる個人情報保護法制の存在しない民間部門をはじめ、適用範囲や罰則などの点において条例整備の不十分な自治体等において、個人情報の漏洩事件は次々と起こり続け、抜本的に国民のプライバシーを保護するための個人情報保護法制の整備の必要性が叫ばれるようになったのである。

保護法制が整備される具体的な引き金になったのは、結果的に 1999 年に改正された住民基本台帳法をめぐる議論と同法の改正による住民基本台帳ネットワークシステムの導入という政治的な出来事であった。というのは、住基ネットの稼働にあたっては、個人情報保護法制の整備を前提とするという政府の方針が示されていたからである。そうした状況下、高度情報通信社会推進本部の下に「個人情報保護検討部会」(座長は堀部政男氏)が設置され、個人情報保護法制化に向けた検討が始められ、1999 年 11 月には、同部会から「中間報告」⁴²³が発表される。そして、さらに 2000 年 1 月には、高度情報通信社会推進本部の下に「個人情報保護法制化専門委員会」(委員長は園部逸夫前最高裁判事)が設けられ、

契約者 660 万人分(日本人の 18 人に 1 人に相当)の個人情報が流出し恐喝事件に発展した事件をはじめ、規模を問わず、類似の事件が頻発している。

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai18/18siryou1.html> 「個人情報の漏洩に係る刑事事件の例」

⁴²³ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/991119tyukan.html>

検討部会の報告書にある「基本法」についての専門的な検討が行なわれることとなり、同年 10 月「個人情報保護基本法制に関する大綱」⁴²⁴をまとめ、IT 戦略本部に報告した。また、2000 年 1 月には内閣官房に事務局としての個人情報保護担当室が設けられ、大綱に沿った立案作業が同室を中心に行なわれた。

法案成立までの国会審議は難航を極め、いったん旧個人情報保護法案が第 151 回国会に提出されるが、メディア規制につながるなどの批判を浴び、実質審議のないまま継続審査となってしまう。第 154 回国会では 20 時間あまりの審議の後にやはり継続審査となる。ここで住基ネットの一時稼働を迎える。第 155 回国会においては、野党との修正協議がまとまらず、審議未了、廃案となってしまった。第 156 回国会に新与党案が提出され、40 時間ほどの審議を経、与党の賛成多数により個人情報保護関連 5 法案がようやく可決、成立したのである。

2003 年 5 月 30 日に公布された、こたびの個人情報保護法制は、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）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下、行政機関個人情報保護法または新行政機関個人情報保護法という）、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（以下、独立行政法人等個人情報保護法という）、情報公開・個人情報保護審査会設置法（以下、審査会設置法という）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（以下、整備法という）の 5 つの個人情報保護関連の法律からなるため、個人情報保護関連 5 法と称されている。

ここでは最初に、個人情報保護法の特徴や論点について簡単に触れ、そのあとで行政機関個人情報保護法の旧法と新法について概観することとする。

個人情報保護法の特徴

個人情報保護法はその基本理念と目的として、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」（1 条）と規定している。同法は「個人の権利利益を保護すること」が目的と明記しながらも、憲法をはじめいまだ明文規定のなされていないプライバシーの権利に関する規定にはきわめて慎重姿勢を崩さず、そうした言及は意識的に避けているように思われる。むしろ同法は、個人情報をめぐる保護と利用のバランスを図っており、個人情報の適正な取り扱いに関するルールづくりを行っていると言えよう。

法の構成としては、1 章から 3 章までが個人情報に関する基本理念（総則）、国・地方公共団体の責務、個人情報の保護に関する施策などを規定した基本法的部分であり、4 章から 6 章までが個人情報取扱事業者に対する具体的な義務規定、雑則、罰則などを定めた一般法部分である。これは「比較法的にみてもユニークな構成」であるという特徴を持つことは先に述べた。前半が基本法という役割を担い、後半が民間部門を対象とした個別法で

⁴²⁴ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/taikouan/pdfs/1011taikou.pdf>

あるため、その他の国レベルの行政機関、独立行政法人、あるいは地方公共団体などの公的部門については、とうぜん別途、他の法律や条例によって法整備が図られるという仕組みであることを意味している。

民間事業者つまり個人情報取扱事業者に関しては、4章以下で、利用目的の通知、目的外利用・第三者提供の禁止、開示・訂正・利用停止の義務などが規定されている。また、認定個人情報保護団体の設置、主務大臣の監督権限についても定められている。また、表現の自由の確保、行政からの独立性の確保が特に配慮されるべき報道、著述、学術研究、宗教、政治の各分野については、4章の規定の適用除外として明記されているところである。

用語の定義

同法の基本法部分2条の「定義」において、いくつかの重要な用語の整理が図られている。プライバシーの権利との関係においても重要なものであるので、若干触れておきたい。

まず、「個人情報」である。「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であって、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（他の情報と容易に照合することができ、それ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。）」(2条1項)のことである。この定義で意味されるものはかなり広範囲にわたると考えられ、氏名、住所、性別、財産、病歴のほか、「映像や音声なども特定の個人が識別可能な状態であれば『個人情報』」⁴²⁵であると言える。

次には、「個人データ」という用語である。「個人データ」とは、「個人情報データベース等を構成する個人情報」(2条4項)のことである。つまり、「個人データ」とは個人情報の一形態であり、「特定の個人情報を氏名等で検索できるようにコンピュータを用いたデータベース等で体系的に整理されている個人情報のこと」⁴²⁶をいう。

そして、最後に「保有個人データ」である。この「保有個人データ」もまた個人情報の一形態であるが、さらに「個人データ」のうち、特に開示、訂正、利用停止など請求権の対象となるものを特に「保有個人データ」と呼ぶ。

当然というべきか、「プライバシー(の権利)」であるとか「自己情報コントロール権」といった用語の整理は、立法府における憲法改正論議の場を除けば、いまだ法律の中ではなされることはなさそうである。

次に、個人情報保護法をめぐる諸課題について触れておこう。

長年にわたる議論と国民的期待のもとに成立した個人情報保護法であるが、同法をめぐっては、しかし、多くの課題もまた指摘されている。それは、プライバシーの権利あるいは自己情報コントロール権の議論との直接的関係において重要となる具体的権利性の有無

⁴²⁵ 個人情報保護基本法制研究会編『Q&A 個人情報保護法』2003年、17頁

⁴²⁶ 前掲注

の問題をはじめ、監督者ならびに認定個人情報保護団体の公平性の問題、あるいは報道分野と「報道」の定義の問題などである。具体的権利性の問題については重要なテーマであるので、個人情報保護法制化専門委員会のやりとりも踏まえ、多少詳しく取り上げ、その他の問題についてはここではごく簡単に整理するにとどめたい。

具体的権利性の有無

個人情報保護法 25 条において、開示、訂正、利用停止等の対象となるのは「保有個人データ」であり、データベース化されていない個人情報は対象外となる。ここにおいて、まず第一の議論がある。それは、例えば、コンピュータに入力されていない人事管理情報、私学教育における指導要録、医療におけるカルテなどについては請求の対象にならないことになるが、これについては検討の余地があるのではないかという指摘である。経済活動の自由または照合の容易性とプライバシーの権利の保護との間のぎりぎりの調整の結果であると思われるが、マニュアル処理データが民間では保護の対象から除かれているということに対しては、今後も議論が必要であろう。

第二は、より根源的な問題であるが、同条の条文中にある開示の「求め」をめぐる権利性の有無の問題である。この点をめぐっては大きな論点が残されている。そもそも情報主体たる本人にとって、同法において開示、訂正、利用停止などに関する具体的権利性（第三者提供の差止請求権、開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権などの 23 条～27 条関連）が認められているだろうかということである。25 条にある開示の「求め」とは、すなわち「開示請求権」と素直に理解することができるのだろうか。同時に成立した行政機関個人情報保護法の 12 条において「保有個人情報の開示を請求することができる」と開示請求権が明記されているに比すると、確かに判然としない規定内容となっていることは否定できない。この一連の問題に関して、同法案審議時の国務大臣である細田博之国務大臣（内閣府特命担当大臣）は「個人情報の保護に関する特別委員会」において次のように明言している。すなわち、「政府案におきましても、開示、訂正、利用停止、第三者提供に当たっての本人の同意などについて明確に規定していることは、やはり個人のそれぞれの権利を明確にしているものであるということと言えます」⁴²⁷と答弁している。また、弁護士である齋藤義浩氏はこうした国会審議を踏まえ、「この『開示の求め』は『開示請求権』のことであり、30条は、具体的な権利としての『開示請求権』を規定しているのです」⁴²⁸と述べている。

しかしながら、個人情報保護法制化専門委員会（以下、専門委員会という）⁴²⁹における、

⁴²⁷ 第 156 回国会衆議院「個人情報の保護に関する特別委員会」、2003 年 4 月 15 日、
http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11917&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=8&DOC_ID=9010&DPAGE=1&DTOTAL=17&DPOS=17&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12270

⁴²⁸ 三宅弘編『Q&A 個人情報保護法解説』2003 年、98 頁

⁴²⁹ 高度情報通信社会推進本部決定「我が国における個人情報保護システムの確立について」（平成 11 年 1

こうした具体的権利性をめぐる議論をたどると、民間部門を対象とした保護法が権利性を認めているのか否かについては極めて曖昧な理解のまま、玉虫色の決着が図られた様子が伺える。

具体的権利性について専門委員会において初めて取り上げられたと思われえるのは第23回委員会⁴³⁰であった。そこで高橋和之委員（東京大学教授）や上谷清委員（前大阪高等裁判所長官）らから、契約とは関係なしに請求権について法的に根拠付けるべきではないかといった旨の意見が述べられ、権利性の問題が提出されている。この権利性をめぐる議論はその後、第26回委員会でも行われたが、あまり深められることはなく、実質的な最終委員会となる第27回委員会⁴³¹において取り上げられる。議論は「個人情報保護基本法制に関する大綱案」の確認作業の中でなされる。その中で、堀部政男座長や園部逸夫委員長から権利性を法的に整備しているということなのかどうか、という疑問が出され、それに対し、事務局である藤井昭夫室長（内閣官房審議官個人情報保護担当室長）は「単純に、この法律上で義務づけたということを表現したいということ」と答え、請求権について否定的ともとれる見解を示しているのである。そして、この権利性をめぐる議論は、小早川委員長代理（東京大学教授）による次のようなやや曖昧な議論でまとめられているようである。すなわち、「私自身もそれを否定するつもりはございません。従来からの議論で、これは裁判上も意味のある立法になるだろうということは承知していますが、それを主としてねらっているのかということと必ずしもそうでないという気もするわけです。だから、この表現は事務局からもありましたように法律ではっきり書くのですよというだけの意味であるということならばそれで問題はないといえますか、そういう読み方も成り立ちますねということ、それでいいのかなとは思います。」と。

25条の開示の「求め」に対する具体的請求権の有無については、判例によってある程度の法理が積み上げられるまでは、ひとつの争点となり続けそうである。

その他の課題

個人情報保護法をめぐるその他の課題として、まず、監督者の公平性の問題について指摘しておきたい。同法では、36条および49条関係において、個人情報取扱事業者や認定個人情報保護団体に対して監督権限を有するのは、関連する事業所管大臣であるところの主務大臣としている。しかし、これをめぐっては、中立性・公平性の観点から見れば、欧州の例にあるような第三者機関に監督権限を持たせるべきではないのかという指摘がなさ

2月3日)に基づき、我が国における個人情報保護システムの中核となる基本的な法制の確立に向けた法制的な観点からの専門的な検討を行うため、高度情報通信社会推進本部の下に開催された委員会。委員長は園部逸夫元最高裁判事。委員長代理は小早川光郎東京大学教授。

⁴³⁰ 第23回個人情報保護法制化専門委員会、
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai23/23gijiroku.html>

⁴³¹ 第27回個人情報保護法制化専門委員会、
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai27/27gijiroku.html>

れている。行政機関個人情報保護法に関して言えば、個人情報を取り扱う主体である行政機関の適正性を監督する独立した機関が存在していないという問題も存在している。

こうした日本の状況に比し、例えば、イギリスのデータ保護法においては、「コミッショナー」と呼ばれる第三者機関が事業者のみならず、行政機関に対しても、データ保護を監督する役割を有しているのである⁴³²。

次に、認定個人情報保護団体の公平性に関する問題である。認定個人情報保護団体（以下、認定団体という）とは、個人情報保護に対して民間団体が自主的に取り組んでいくという仕組みを推進し、それを政府が支援するという基本姿勢の下、個人情報の取り扱いに関する苦情処理、個人情報取扱事業者に対する情報提供（個人情報の取り扱いに関するガイドラインやセミナーの開催など）を業務とする団体である。しかし、この認定団体には、制度的に、個人情報取扱事業者の属する業界団体が認定されることも可能である。そのため、いわゆる業界団体が姿を変えた認定団体による苦情処理が公正なもの足りうるのだろうか、そのような認定団体の裁定は当該取扱事業所寄りの処理になるのではないかという、疑問の声が出されている。

なお、認定団体の認可については 38 条にある欠格事由に該当せず、39 条にある認定の基準を満たしていれば、業界横断的な団体や法人格を必ずしも持たない団体も主務大臣の認定を受けることができるとされている。この規定を活かし、第三者的で公平性ある苦情処理を確保するという点からは、広く NPO などの団体を活用するという方向性を模索することが可能である。業界団体を母体とする認定団体をめぐる公平性の課題が指摘されていることを考えれば、むしろ、NPO をはじめとした第三者的な民間団体を活用していく道が積極的に探られていくことは大きな意味があろう。

最後に、報道分野と「報道」の定義をめぐる問題である。そもそも同法案が国会に上程された段階からマスコミを巻き込んでの大きな議論となった事柄である。本研究のテーマには直接かわるものではないので、簡単に言及するにとどめたい。同法 50 条では、同法 4 章の規定の適用除外を受ける分野として、「放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関（報道を業として行う個人を含む。）」「著述を業として行う者」「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」「宗教団体」「政治団体」を挙げている。しかし、この適用除外の中には「出版」が明記されていないのである。旧法案の 55 条 1 項 1 号「放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関 報道の用に供する目的」に比較すると改善が図られていると言われるが、報道分野の中に相変わらず出版社を明記していないことにはどれほどの合理性があるのかという疑問が出されている。出版社が総合メディア的な正確を強く有していたとしても、報道分野の一角であることには疑問の余地がないのではないかと指摘されているところである。

また、同条をめぐっては、当該活動が適用除外にあたる「報道」であるか否かを判断

⁴³² <http://www.dataprotection.gov.uk/dpa98.pdf> 中の第 7 章「コミッショナーの権限と義務」に詳しい。88 頁

する際に、行政の判断が入り込む余地が完全に排除されていないのではないか、という問題も指摘されていることを付言しておく。

旧行政機関個人情報保護法成立までの経過

次に、国の行政機関を対象とした初めての個人情報保護法制について検討していきたい。

わが国の行政機関における最初のプライバシーに関する具体的な研究調査は、1974年6月に遡ることができる。それは、1970年に事務処理用統一個人コードの検討を進めようとしていた当時の行政管理庁⁴³³の方針に対し、国民総背番号制の導入に結びつくものだという批判がなされたことに端を発する。これを受けて、行政管理庁は、1974年6月、行政監理委員会に「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方いかん」について諮問し、同委員会から1975年4月に「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告」⁴³⁴が提出されたのである。同報告書では、プライバシーの保護に関して、結論的には、まだ外国の法制度の下においても運用実績が十分になかったため、「現段階では一義的な結論を得ることは困難」としつつも、この問題については「引き続き検討を進めるべきもの」とされた。ちなみに、これと相前後する時期である1975年3月に、日本の自治体で最初の電算プライバシー条例として「国立市電子計算組織の運営に関する条例」が制定されている。

1980年9月にOECD8原則が採択されると、わが国では、翌1981年1月、行政管理庁に「プライバシー保護研究会」(座長・加藤一郎東京大学教授)が設置され、同研究会は1982年7月に報告書をまとめている。報告書の中では、公的部門・民間部門をカバーし、また電子処理・マニュアル処理の両処理による個人データを保護し、さらに、OECD8原則を基にした5原則、すなわち 収集制限の原則、 利用制限の原則、 個人参加の原則、 適正管理の原則、 責任明確化の原則、を取り入れた個人データ保護の制度づくりが必要であることが述べられている。次章でも言及するごとく、この報告書は、その後の自治体の条例づくりに影響を与えたとも言われている。

その後、1983年3月に出された第2次臨時行政調査会の最終答申は、その後の旧行政機関個人情報保護法制定への具体的な契機になったと言われる。最終答申において第2臨調は「行政情報システムの進展、国民意識の動向を踏まえつつ、諸外国の制度運営の実態等を十分把握の上、法的措置を含め個人データ保護に係る制度的方策についても積極的に対応する」と述べている。この第2臨調における議論と相前後する時期に、政府内における個人データ保護の対象部門は、公的部門へと絞られていったようである。

第2臨調の最終答申を受け、1984年12月に政府は「60行革大綱」と言われる閣議決定において、「行政機関の保有する個人データの保護については、政府としての方針を取りまとめるよう努めるものとする」と明記されるに至る。そして、当時の総務庁は1985年

⁴³³ 行政管理庁はのち(1984年)に総務庁に変わり、さらにその後、総務省になる

⁴³⁴ 宇賀克也『解説 個人情報の保護に関する法律』2003年、71-84頁所収

7月、「行政機関における個人情報の保護に関する研究会」(座長・林修三元内閣法制局長官)を設置し、同研究会は1986年12月、「行政機関における個人情報の保護対策の在り方について」と題する報告書を提出し、文字どおり、行政機関における個人情報を保護するための新規立法が必要であると指摘したのである。そして、この報告書をもとに、次に取り上げる旧行政機関個人情報保護法の立案作業が進められ、わが国で最初の個人情報保護、プライバシー保護の法律として1988年7月に成立したのである。⁴³⁵

旧行政機関個人情報保護法

わが国で最初の個人情報保護法制として成立した旧行政機関個人情報保護法であるが、例えば、兼子仁氏が「国の行政機関による電算個人データ処理だけを規制する“電算個人情報保護法”にとどまるものであ⁴³⁶ると指摘しているように、旧法については、その不十分さが各方面から指摘されてきた。情報化やプライバシー権に対する時代の急速な変化がそういった批判的見解を増やしている原因の一つであろうことは否定できまい。しかし、そもそも旧法が当初から抱えていた問題点もあるようである。新法と対比すべき点については、次の新行政機関個人情報保護法の部分で触れたい。

まず、旧法の特徴を兼子仁氏は次のように整理している。

「個人情報ファイル」の所掌事務目的に「必要な限度」での保有

各省から総務庁長官に対する個人情報ファイル保有の「保有目的」づき事前通知の原則

各省における「個人情報ファイル簿」の原則公開と官報公示

ファイル処理情報の目的外利用・提供の制限規定

本人の自己情報開示請求権の保障と不開示事由の法定

本人の自己情報訂正申出権

ファイルの正確・安全性の確保義務

電算処理受託者や情報受領者の義務

などである。⁴³⁷

さらに、冒頭に指摘したとおり、法律名にあるごとく保護の対象は「電子計算機処理に係る」個人データに限られるため、個人情報保護法というよりは、マニュアル処理などを規制の対象としない「電算個人情報保護法」と呼ぶべきものにとどまっているのである。また、このことが原因で、旧法は十分な開示請求権を保障しているとはいえないという批判が日本弁護士連合会の意見書⁴³⁸でも述べられている。同様に、岡村久道氏は「『個人の

⁴³⁵ 旧行政機関個人情報保護法成立までの経過については、園部逸夫『個人情報保護法の解説』2003年、9-12頁、宇賀克也「個人情報保護総論」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』2003年、109-113頁などを参照

⁴³⁶ 兼子仁『自治体法学』1988年、193頁

⁴³⁷ 前掲注

⁴³⁸ 「同法は、電子計算機処理に係わらない個人情報には適用されない。しかも、個人情報ファイル簿に記載しないこととされた情報には開示請求権が認められておらず、行政機関の判断によって個人情報ファイルに記載するか否かを判断できる扱いとなっている。したがって、個人情報保護法は、実質的には自己情報の開

権利利益を保護することを目的とする』(第1条)とされており、プライバシーの権利および自己情報コントロール権について何ら触れられていない」⁴³⁹とも指摘している。

また、旧法では、国民参加による電算審議会のチェック制度などのシステムは取り入れられていない。例えば、ドイツの「データ保護受託官」やフランスの「情報処理・自由国家委員会」などの第三者的監督機関は存在していない。その他にも、罰則において、偽りなどの不正な手段による開示を受ける行為についてのみ罰則が科されているなどの問題点が挙げられる。

最後にもう一つ、自治体に関して規定している旧法26条をめぐる争点について議論しておきたい。この点については、[次章](#)の「個人情報保護条例」のところでも検討する予定であるが、自治体に対する努力義務規定と上乘せ条例の問題として簡単にここで確認しておきたい。旧法26条には「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。」とある。これは、電算処理を導入している自治体においては、同法にそった規定内容の例規を定めなければならないという努力義務を課しているものと解することができる。そして、同条のこの「国の施策に留意しつつ」という表現については、「上乘せ」「横出し」「上積み」条例などを牽制していると考えられるべきではないと思われる。つまり、自治体が地域的な事情にそって、個人情報の保護についての上乗せ条例の制定が可能なものとして理解しうる規定であると言えよう。

ちなみに、この自治体に対する努力義務規定は、実は同法が成立する前の当初の法案段階においては少し違った表現で規定されていた。それは、地方公共団体の責務として旧法案25条に置かれ、そこには「地方公共団体は、個人情報の電子計算機処理を行う場合には、この法律で定める国の施策に準じて施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。」となっていたのだ。つまり、「国の施策に留意しつつ(中略)努めなければならない」という部分は、当初の法案段階では「国の施策に準じて(中略)責務を有する」という具合に、中央の指導性を非常に強く感じさせる規定となっていたのだ。のちに、3章で議論したような自治立法権をより尊重するかたちの条文へと変化したものと言えよう。

以上、旧行政機関個人情報保護法について、その成立の経過に始まり特徴と問題点について述べてきた。次に、関連5法の中で成立した、新たな行政機関個人情報保護法についてみていくことにする。やや逐条的に、かつ旧法との比較においてポイントとなる部分を選びながら概観してみたい。⁴⁴⁰

示請求権を認めているとは言えない。」「日弁連の情報公開法要綱案に対する意見書-07」

⁴³⁹ 岡村久道『新法解説 個人情報保護法入門』2003年、32頁

⁴⁴⁰ 宇賀克也「個人情報保護総論」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』2003年、217-293頁などを参照

新行政機関個人情報保護法

新行政機関個人情報保護法のポイントなる規定には次のようなものがある。

目的

個人情報保護法では「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」とされているのに対し、また新行政機関個人情報保護法においては「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」(1条)と規定されている。目的のこの部分に限っては、旧法と新法とは同じ表現を使用している。しかし、最大の相違点は、次にも述べるが、旧法が「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の取扱いに関する基本的事項を定める」(旧1条)ものであったのに対して、新法は「行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定める」ものとなったのだ。つまり、旧法では電算処理による個人情報にのみを対象としていたのに対して、新法では電子処理の情報もマニュアル処理の情報も同様に対象とされたのである。これについては次の定義のところで詳しく述べる。

用語の定義

「個人情報」とは、「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(他の情報と容易に照合することができ、それ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。)(2条2項)のことをいい、これは個人情報保護法とまったく同じ定義となっている。しかし、「個人データ」「保有個人データ」という用語は使用されない。行政機関対象の新法で使用されるのは、「保有個人情報」「個人情報ファイル」という概念である。

また、新法における「個人情報」をめぐるのは、民間部門を対象とする個人情報保護法の場合とは異なり、公的部門を対象とするものであるため照合の容易性を要件としないこととされている。民間事業者のように経済活動の自由が想定されねばならない場合には、照合の容易性を要件とすることで個人情報の対象範囲を電子処理のデータに限定するという配慮がなされたのであるが、行政機関を対象とする新法においては、行政機関という公的立場上、民間よりもより厳しい個人情報保護を実施すべきであろうという考えにより、照合の容易性は要件とされないこととなったのである。必然的に、個人情報の範囲も広く理解されることとなる。つまり、電算処理データのみならず、マニュアル処理データもまた対象とされたのである。これは旧法と比べると大きな違いである。

2条3項には、「保有個人情報」について定義されている。「保有個人情報」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であつて、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているもの」のことをいう。つまり、ここで、行政手続の透明性を高めるために、職員の作成した「行政文書」そのものを対象としたのである。

次に、「個人情報ファイル」であるが、これは個人情報保護法における定義付けの構造とは異なり、「保有個人情報」の範囲の中に「個人情報ファイル」が含まれているわけではな

い。つまり、「個人情報ファイル」とは「保有個人情報を含む情報の集合物」のことである。この「集合物」には、電算処理された情報とマニュアル処理による情報との両者が含まれているのは、先にも述べてきたとおりである。

個人情報・個人情報ファイル

個人情報および個人情報ファイルに関する取り扱いの規定が2章および3章に規定されている。そこには、次のようなものが規定されている。すなわち、利用目的の明確化（4条、8条、10条1項3号）、正確性の確保（5条）、安全確保の措置（6条）、記録項目の明確化（10条1項4号）、収集制限（10条1項5号）、利用制限（10条1項6号）などである。6条の安全確保の措置については、旧法5条1項では努力義務規定にとどめられていたが、新法においては、個人情報保護法20条が「必要かつ適切な措置を講じなければならない」としているのにあわせ、「必要な措置を講じなければならない」という義務規定とされた。なお、センシティブ情報についての規制は新法においてもなされてはいない。これについては一つの課題として残されていると言えそうである。

旧法と同様、個人情報ファイルの保有に関しては事前に総務大臣に通知することが義務づけられている（10条1項）。なお、個人情報ファイルの公表に関して、旧法においては8条1項において、総務大臣が少なくとも年に1回は官報にて公表することとされていたが、情報化とネットワーク化が進む今の社会状況に鑑み、新法11条においては政令によるとされているものの、インターネットなどによる公表が現実的であると言えよう。実際、すでに行政文書ファイル管理簿がインターネットによって公表され、検索も可能になっている状況を考えると、官報公示制度は見直されるべきであろう。

開示、訂正及び利用停止

自己情報コントロール権の保障に直接的にかかわる規定が4章に記されている。旧法は14条1項にて電算処理に係る個人情報のみを対象に開示請求の制度を設けていた。しかし、先述のとおり、新法においては電算処理、マニュアル処理にかかわらず行政文書、つまり「保有個人情報」を各請求権の対象としているのが特徴である。また、旧法の13条1項で開示請求の適用除外とされていた教育情報や医療情報についても、新法では対象とされている。また、本人の権利利益は親権者等に対しても保護されるものとされている（14条1項）。

旧法の17条1項においては、訂正等の申出について定められていたが、これは請求権を保障したのではなく、この点は多く批判されてきたところでもある。新法においては27条1項に「当該保有個人情報の訂正（追加又は削除を含む。以下同じ。）を請求することができる」と、訂正請求権が明記された。また、36条において、同様に利用停止等の請求権が明記された。

また、請求後の回答に不服がある場合には、行政不服審査法に基づいて不服申立を行い、情報公開・個人情報保護審査会で審査されることとなる（42条）。

雑則

不服申立てではなく、苦情処理というかたちでの対応については、各行政機関の長にその努力義務が課されている（48条）。また、行政機関情報公開法 24 条 2 項に対応するよう、総務大臣が各行政機関の長に新法の施行状況の報告を求めることができるように規定されている（49条）。

罰則

旧法においては、罰則として 25 条に「偽りその他不正の手段により、第十三条第三項の規定による開示を受けた者は、十万円以下の過料に処する。」と規定されていただけであり、刑罰は科されていなかった。また、新法が成立する以前の最初の法案においても、実は罰則が規定されていないという不十分な点があった。結果的に成立した新法には 53 条から 57 条に、次のような刑罰を中心とした厳しい罰則が規定されている。

まず、「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第二条第四項第一号に係る個人情報ファイル（その全部又は一部を複製し、又は加工したものを含む。）を提供したときは、二年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。」（53条）とされ、「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、又は盗用したときは、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金」（54条）に処され、「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、図画又は電磁的記録を収集したときは、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金」（55条）に処され、また、これらの罰則は日本国外における犯罪にも適用されるもの、となっている。さらに、過料として、57条に「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は、十万円以下の過料に処する。」と規定された。

以上、新行政機関個人情報保護法について、そのポイントとなる特徴を選び、必要に応じて旧法との比較も行いながら、逐条的に取り上げてみた。これまで、1975 年の国立市の電算プライバシー条例といい、あるいは 1984 年の春日市の個人情報保護条例といい、その個人情報保護法制において常に地方自治体に先行されてきた中央であったが、新法の成立によって、ようやく自治体条例にも負けないレベルの公的部門を対象とした保護法制ができあがったと言ってよいであろう。一部の先進的自治体を除けば、これまでの地方から中央へというベクトルで見られていた個人情報保護法制の整備の流れは、個人情報保護条例をいまだ整備していない自治体も少なくないという現状ともあいまって、2003 年 5 月以降、今度は全国の自治体側が国の保護法制のレベルに合わせるべく努力しているという状況ができつつあるように思われる。

なお、地方公共団体の施策に関する規定であるが、新法においては、前述の旧法 26 条のような規定はおかれていない。これは、単純に、基本法部分を抱えて制定された個人情報保護法の中で、すでにそうした規定がおかれているという理由によるものである。

4-3. まとめ

この章では、まず、プライバシーの権利がどのような権利であるのかを探るため、その発祥の国と言われるアメリカにおけるプライバシーの権利の歴史的発展と理論展開を見、そのアメリカのプライバシー権の考え方の影響を強く受けてきたと言われる日本のプライバシー権について、憲法の幸福追求権の解釈にも目を配りながら議論してきた。そこから、時代の情報化の中で、プライバシーの権利が自己情報コントロール権として理解されるようになっていった変化が分かった。続いて、そういったプライバシーの権利を保護するためにどのような制度がつけられてきたのかについて考察した。OECD8 原則、EU 指令、OECD 情報システムセキュリティガイドラインなどの国際社会における諸原則を概観し、昨年成立した日本の個人情報保護関連 5 法について、旧行政機関個人情報保護法との比較も交えながら、検討した。では、以下にもう少し詳しくまとめてみよう。

最初の節ではまず、アメリカのプライバシー権についての議論を行った。プライバシー権の発祥の国アメリカにおける同権利をめぐる議論は、ウォーレンとブランドイスという二人の弁護士によって書かれた 1890 年の論文「プライバシーの権利」に端を発すると言われていた。同論文中で、プライバシーの権利は「ひとりではいさせてもらう権利」と定義された。しかし、同権利が裁判の中で実際に認められるようになるには、なお時間がかかったのである。

1902 年のロバーソン事件では、原告のプライバシーは否定され、裁判のあったニューヨークではこの判決に世論が反発し、翌年、州議会が市民権法を制定し、実定法として初めてプライバシーの権利を規定した。

1905 年のペイジック事件において、プライバシーの権利を認める初めての判決が出された。ジョージア州最高裁判所はこの中でウォーレン = ブランドイスのプライバシーの権利を自然権に基づくもの、また原告は州憲法の幸福追求権を侵害されていると認めた。

1960 年代にはプロッサーが、プライバシーの権利に対する不法行為の様態を、「原告の私生活、秘密、私事への侵入」、「原告に関する恥ずかしい私事の公開」、「原告に関して誤解を生じせしめるような公開」、「原告の私的事項を被告の利益になるように利用すること」の 4 つに分類した。

日本でもそうであるが、その発祥の国アメリカにおいても、プライバシーの権利に関する明文規定が憲法の中に記されているわけではなかった。そのため、憲法上のどこにプライバシーの権利を見出すかをめぐる議論というものが存在した。プライバシーの権利が憲法上の権利として事実上、最初に認められたのは、1965 年のグリズウォルド事件判決においてであった。

その後、アメリカにおけるプライバシーの権利の展開は、自己決定権あるいは自立権的なものと、自己情報コントロール権的なものを中心として展開されていった。そして、

1977年のウェーラン事件判決において初めて、自己情報コントロール権すなわち情報プライバシー権が連邦最高裁判所によって認められたのであった。この判決の中で、政府による個人の健康情報の収集と公開は憲法上の情報プライバシー権を侵害することになると認められ、ウォーレン＝ブランドイスのプライバシーの権利の理論を踏まえつつ、この事件において、憲法上の権利を初めて「情報プライバシー権」と結び付けて認めたのであった。

次に、アメリカのプライバシー権の概念の影響を受けてきたと言われる、わが国のプライバシーの権利について考察した。憲法13条の幸福追求権の理解の仕方によっては、「新しい人権」の一つと言われるプライバシーの権利の根拠をどこに求めるかという根本的な問題にもつながってくるため、まず、幸福追求権の議論から見ることにした。

憲法13条の「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」という文言は、ロックの『市民政府論』やアメリカ独立宣言の中に、その芽を見ることができた。幸福追求権をめぐっては、これが憲法の保障する個々の人権を総称しているにすぎないのか、あるいは憲法上に明文化されていない新しい人権やその具体的権利性をも導き出すものであるのか、という議論があった。これに関して、伊藤正己氏は、前者、つまり、それは単に人権を総称しているにすぎず、そこから新たな人権やその具体的権利性を導き出すことはできないという否定説を主張していた。しかし、13条の幸福追求権は具体的な権利ではなく、そこから何か具体的な法的権利を導き出すことはできないという考えには疑問が残った。

むしろ、浦部法穂氏や佐藤幸治氏らが述べるように、13条を包括的な権利としてとらえ、14条以下の個別の人権規定との関係を「一般法と特別法」との関係でとらえる立場の方が、基本的人権の理念を十分に活かすことができそうであった。この「一般法と特別法」の関係でとらえる立場は「補充的保障説」と呼ばれ、通説となっていた。

この「補充的保障説」に対し、13条と個別の権利とは競合しながら保障を及ぼしているとする説「保障競合説」と呼ばれる立場もあった。後者の「保障競合説」の立場にたつと、個別の権利を規定し、保障する意味がなくなってしまうという問題が生じると言われていた。

新しい人権をどの範囲まで認めるかをめぐっても議論があった。芦部信喜氏が指摘するように、一般的には、個人が人格的生存に不可欠なものを新しい人権の保障する範囲、限度とするという「人格的利益説」が広く採用されていた。人権そのもののインフレ化、希薄化は避けるべきで、13条で保障される人権には一定の限度が設定されるということがあってもよいであろうという趣旨であった。本当に必要な人権であるかどうかを見極めて、保障していくことが肝要だからであった。

こうした人格的利益説に反論する一般的自由説に立つ橋本公巨氏は、あらゆる一般的な行為が憲法上の自由であり、人格的生存にとって必要不可欠であるか否かにかかわらず、あらゆる権利が広く新しい人権として憲法で保障されるべきである、と述べていた。

さて、新しい人権として主張されたものには、プライバシーの権利、環境権、日照権、

静穏権、嫌煙権、アクセス権、など多数あったが、最高裁判所が正面から認めたものは、前述のプライバシーの権利としての肖像権ぐらいであった。

プライバシーの権利をめぐって、日本においては、1964年の「宴のあと」事件の判決によってその考え方が始めて明示された。そこでは、プライバシーの権利は「私生活をみだりに公開されない法的保障ないし権利」とされた。ここにおいて、プライバシーの権利とはまず一つには、個人の私生活をみだりに公開されず、そっとしておいてもらう権利であると理解することができた。これは自由権的、あるいは消極的なプライバシー権と言われていた。

いっぽう、情報化の著しい発展とそれによる社会状況の変化は、個人に関する情報が本人の意思に反して記録されたり、利用される可能性を生み出した。そこで、プライバシーの権利は、こうした情報化社会の進展にともなってデータ化された自己の情報をきちんとコントロールする権利であるという理解が急速に広まっていった。これは一般的に自己情報コントロール権あるいは情報プライバシー権と呼ばれ、具体的には、自己情報の開示、訂正、抹消などといった請求権であった。そのため、この権利は請求権的、あるいは積極的なプライバシー権とも言われていた。

憲法がこうした各請求権を保障しているのか、請求権に関する具体的な法的根拠規定がないではないか、という議論があるが、こういった請求はまさに自分自身にかかわる情報の取り扱いに関する要求行為であるから法的根拠を規定していなくても自明であると考えられた。

2節では、そういったプライバシーの権利を保護するための諸制度について検討を加えた。

さて、情報化の進展とともに、プライバシーの権利は「自己情報コントロール権」あるいは「情報プライバシー権」として解されるようになっていった。そういった現代のプライバシー権をめぐる諸課題に対処するため、国際社会は新たな対策をとるようになった。1973年、スウェーデンにおける「データ法」の成立などを皮切りに、公的部門と民間部門との両部門における個人データの保護を対象とする法制度の整備が始まっていった。

1980年にはOECD8原則が勧告され、個人情報の取り扱いに関する8つの原則、すなわち、収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、安全保護の原則、公開の原則、個人参加の原則、責任の原則、が発表された。これは、情報化が進み、個人情報と思わぬかたちで独り歩きする危険が生じ、プライバシーを保護する必要性が出てきたという国際社会の趨勢に対応するために出されたものであった。この原則は国際社会に大きな影響を与え、日本においても翌年、プライバシー保護研究会が設置された。同研究会はOECD8原則を基に、5原則（収集制限の原則、利用制限の原則、個人参加の原則、適正管理の原則、責任明確化の原則）の必要性を訴える報告書をまとめ、これは自治体にも影響を及ぼした。

欧州評議会では、OECD8 原則と同時期に、それと内容をほぼ同じくする個人データ保護に関する条約、すなわち欧州評議会条約が締結された。原則と条約との相違点は、同条約においてセンシティブデータに関する規定があったということである。この条約はその後の EU 指令への基礎となったと言われている。

1992 年に EU が発足すると、EU 域内において加盟国の人・者・資本・サービスなどの自由な移動を制度化する必要が生じ、同様に、個人情報の流通もまた適切に保護を図り、加盟国間の個人データ保護関係の法律を調整する必要性が出てきた。そこで策定されたのが 1995 年の EU 指令であった。この指令は 25 条の規定、すなわち第三国との取り引きを規定した条項によって、日本やアメリカにも大きな影響を及ぼした。EU との経済交流を維持するために、日本もまた個人情報保護に関して EU の言う十分なレベルの対応策を講じる必要性が出てきたのであった。

プライバシー保護の制度に十分な実効性を持たせるためには、情報セキュリティに対する考察を忘れることはできなかった。実際、その後の各国の情報セキュリティの動向に大きな影響を及ぼした OECD 情報システムセキュリティガイドラインというものがあつた。同ガイドラインによれば、情報セキュリティの要件は「可用性・機密性・完全性」であつた。これは情報セキュリティの指針として国際的に採用されており、この要件は、わが国の情報セキュリティ監査制度などにおいても要諦となっていた。ガイドラインでは、認識、責任、対応、倫理、民主主義、リスクアセスメント、セキュリティの設計及び実装、セキュリティマネジメント、再評価、の 9 つの原則を発表していた。

続いて、個人情報保護法制についての考察を行った。

個人情報保護法制の類型には、欧州に多い オムニバス方式（統合方式）、日本のような セクトラル方式（分離方式）、そして米国のような セグメント方式（個別分野別方式）とがあつた。

わが国では、OECD8 原則や EU 指令などの強い影響、世界標準の個人情報保護法制を整備すべきであるという専門家らからの意見の増加、頻発する個人情報の漏洩事件、プライバシー権に対する国民意識の高まり、住基ネットの稼働など、いくつもの複合的要因によって、公的部門と民間部門の両方を対象にした抜本的な個人情報保護法制が整備された。2003 年に成立した個人情報保護法は前半が基本法、後半が民間部門を対象とする個別法という構成であつた。国レベルの行政機関や独立行政法人、あるいは地方公共団体などの公的部門については、別途、他の法律や条例によって法整備が図られるという仕組みであつた。

個人情報保護法では、「個人情報」「個人データ」「保有個人データ」という 3 つの用語が定義され、このうち、開示、訂正、利用停止など請求権の対象となるのは「保有個人データ」というデータベース化されている個人情報のみであつた。

しかし、同法にはこの請求権を定めた 25 条をめぐっていくつかの問題点も指摘されていた。第一に、請求の対象となるのは「保有個人データ」だけであり、データベース化さ

れていないマニュアル処理の個人情報は対象外となるという点である。第二に、同条にある開示の「求め」とは、すなわち「開示請求権」と素直に理解することができるのか、という問題点であった。

その他にも、個人情報取扱事業者や認定個人情報保護団体に対して監督権限を有するものが、関連する事業所管大臣であるところの主務大臣とされているため、中立性が保たれていないという指摘があった。また、認定個人情報保護団体には、関連業界団体もまた認定を受けることができるため、やはり公平性が問題となっていた。認定団体をめぐる問題については、38条、39条の規定を満たすNPOをはじめとした第三者的な民間団体を積極的に活用していく方策が探られていくべきであるという考え方が有効であった。最後に、同法4章規定の適用除外分野として「出版」が明記されていないという問題と、当該活動が適用除外にあたる「報道」であるかどうかの判断に行政が入り込む余地が完全に排除されていないのではないかという疑問などが指摘されていた。

さて、わが国における公的部門を対象としたプライバシー保護のための制度づくりは、次のように展開した。まず1975年、行政管理庁の行政監理委員会による「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告」が出され、1980年のOECD8原則が採択を受け、行政管理庁の「プライバシー保護研究会」は1982年7月に報告書をまとめ、プライバシー保護のための先の5原則を発表した。この報告書は、先述のとおり、その後の自治体の条例づくりに影響を与えた。さらに、1983年、第2次臨時行政調査会の最終答申が出され、1984年に政府は「60行革大綱」と言われる閣議決定で、プライバシー保護のための法案作成に着手した。そうして成立したのが、旧行政機関個人情報保護法であった。

旧行政機関個人情報保護法は、わが国最初のプライバシー保護のための法律であった。しかし、それは電算処理データだけを規制した不十分なものであった。また、旧法26条は、自治体の「上乘せ」「横出し」条例などの可能性を認めていると理解することのできる規定であった。

2003年の関連5法の中で成立した新行政機関個人情報保護法の目的は、旧法のそれと同じであったが、そこには、電子処理の情報もマニュアル処理の情報も同様に規制対象にするという大きな違いがあった。行政機関という公的立場上、民間よりもより厳しい個人情報保護を実施したのであった。新法では、「個人情報」「保有個人情報」「個人情報ファイル」という用語の定義がなされていた。このうち、「保有個人情報」とは、職員の作成した「行政文書」そのものをすべて対象としていた。つまり、マニュアル処理データも対象としたということであった。旧法が電算処理の個人情報のみを開示請求の対象としていたのに対し、新法においては電算処理の個人情報もマニュアル処理の個人情報も、ともに各請求権の対象とされたのであった。同法には不服申立、苦情処理も規定された。旧法では過料のみが規定されていた罰則も、新法では、刑罰を中心とした厳しい罰則が規定された。

これまで地方の条例の先進性が目立っていた個人情報保護法制であったが、2003年の

関連 5 法の成立以降は、全国に個人情報保護条例をいまだ整備していない自治体も少なくないという事情とも相まって、今度は逆に自治体側が国の保護法制のレベルに追いつくべく努力しているという状況になりつつあるように思われた。

以上、4 章の議論をまとめてきた。次章「自治体の情報化とプライバシーの問題」においては、2 章、3 章、4 章のこれまでの議論をすべて踏まえた上で、自治体におけるプライバシー保護の対策の必要性を確認し、そのための対策、つまりプライバシー保護のための例規や政策について具体的に検討していきたいと思う。

第5章 自治体の情報化とプライバシーの問題

5-1. 自治体とプライバシーの問題

この節では、1項「自治体の保有する個人情報」にて、行政の保有する個人情報および自治体の保有する個人情報について、その種類や属性に注目しながら、特徴を探る。ここから、いかに自治体には多くの個人情報が蓄積されているかが明らかとなるはずである。

2項「自治体の情報化とプライバシーの問題」においては、まず、情報化時代のプライバシーに対する国民意識を確認する。そして、そういった国民意識の原因にもなっているであろう、自治体における個人情報の漏洩事件を見ていく。特に、宇治市の事例は具体的に見ることにする。そういった漏洩事件を踏まえ、自治体の情報化においてプライバシー保護の対策が制度的インフラとして不可欠であることを議論する。

5-1-1. 自治体の保有する個人情報

行政の保有する個人情報

古今東西、行政は、対住民との関係において、多くの情報を保有していると言える。それは、米国の第3代大統領であるトーマス・ジェファソンの言葉からもうかがい知ることができる。およそ200年前、彼は「情報は民主主義の通貨である (Information is the currency of democracy.)」と語ったわけであるが、この言葉は現在もアメリカの消費者運動家ラルフ・ネーダーらによって好んで口にされている。この言葉が意味するものは、第一に、住民の政治参加という民主主義の実現のためには、情報は開示されなければならない、情報は基本的に開示されるべきものだということである。しかし、裏を返せば、この表現が語っているのは、行政はそれだけ多くの情報を保有しているということでもある。こういった言葉が、まず恐らく情報化という言葉や概念自体が存在しなかったはずである200年前において語られているということは、行政がいかに多くの情報を保有しているかということとを端的に示していると言えよう。

こうした事情はわが国においても同様である。国や自治体といった各行政機関はさまざまな個人情報ファイルを保有している。(図表「行政機関の保有する大規模個人情報ファイル」を参照)

行政機関の保有する大規模個人情報ファイル
(北原宗律『情報社会の情報学』⁴⁴¹を参考の上、筆者作成)

行政機関	ファイル名
警察庁	運転免許管理マスターファイル
法務省	出入国管理日本人マスターファイル
外務省	旅券管理マスターファイル
財務省(国税庁)	納税者原簿マスターファイル
厚生労働省 (社会保険庁)	雇用保険被保険者ファイル
	被保険者資格記録マスターファイル(厚生年金・船員保険)
経済産業省	特許出願マスターファイル
国土交通省	自動車登録・検査ファイル
総務省	預金原簿ファイル(定額・定期)
区市町村	住民マスターファイル

ところで、各行政機関として、膨大な量におよぶこうした個人情報ファイルを、事務処理あるいは業務プロセスの効率化という点からも、統一的な方法で管理できたほうが都合がよいわけである。そういった理由から、各行政機関はそれぞれの保有する個人情報ファイルを基に、統一的な何らかの個人コードを付した管理システムの開発・導入を試みようという検討が、これまでもいくつか行われてきた。現在、実際に導入された統一的な個人コードのシステムは、もちろん住民基本台帳ネットワークシステム(以下、住基ネットという)である。実際に開発されていないが、この他にも例えば、国税庁による「納税者番号制度」、旧厚生省による「ICカード健康保険証」構想⁴⁴²、旧郵政省による行政ICカード構想⁴⁴³、などがあったようである。

また、すでに周知であろうと思われることではあるが、行政が保有する昨今の情報の傾向あるいは性質について一言述べておかなければならない。すなわち、情報通信技術の進展によって、行政が(企業においてもまったく同様であるが)抱える個人情報の多くがアナログデータからデジタルデータへと変わって、データベース化され、個人情報の大量処理や完全複製がきわめて容易になり、またネットワークを利用することで大量の個人情報

⁴⁴¹ 北原宗律『情報社会の情報学』2001年、86頁

⁴⁴² ICカードで作成された健康保険証に、住民基本4情報のほか、さまざまな病歴やかかりつけ医や勤務先などを記録するというもの

⁴⁴³ ICカードで、郵便貯金のほか、本人認証機能を持たせることで、戸籍証明や社会保障などの行政サービスを受けられるようにし、さらには健康保険証機能まで盛り込もうというもの

を瞬時に流通させることが可能となった、ということである。それは、個人情報が必要な管理下でない場合、いつどこでどのように独り歩きを始めるかまったく分からない危険な状態にあるということの意味している。

自治体の保有する個人情報

では、行政の中でも、住民に近い存在の自治体はどのような情報を、どのようなシステムで保有しているのだろうか。自治体とプライバシーの議論に入る前に、自治体の保有する情報について、まず整理しておこう。

最初に、個人情報とそのシステムである。この点は、のちにさらに詳しく見ていくが、区市町村などの基礎自治体においては、住民基本台帳法に基づいて住民情報システムが構築されている。自治体が抱える大規模個人情報ファイルであるところの住民マスターファイルには、氏名・住所・性別・生年月日からなる住民4情報のほかに、福祉、税務、国民健康保険、生活保護、印鑑登録、選挙登録などに関するデータが記録されている。もちろん、これらの情報については、各部課によって閲覧可能な部分は限定されており、自治体職員であれば誰でも縦横無尽に検索できるというものではない。オンライン処理においては、氏名・住所・性別・生年月日の住民4情報部分は共通部分としてパッケージ化されており、個人情報の検索は、例えば国民健康保険ならば、その担当課の端末から住民4情報のほかに国民健康保険記号番号からも検索できるようになっている。同様に、国民年金の担当課からは国民年金番号からの検索が可能である。こうしたシステムは「個人検索サブルーチン」と呼ばれるものであるが、このシステムのより統一的なコードシステムを使用せずとも、住民の個人情報を検索することが可能となっている。⁴⁴⁴

では、自治体の情報はそもそもどのような形態、種類、あるいは属性の情報に整理できるのだろうか。

最初に、こうした自治体行政の抱える情報を形態別に区分してみよう。一つには、文字化された文書情報であり、第二に、地図におとされた地図情報、第三に、職員の記憶や口頭の伝承による無形情報である。このうち、文書情報と地図情報とは紙に記録されている形態と、電子データ化されている形態の二つの可能性がある。両者のうち、電子データ化された情報の比重が今後高まっていくことは間違いない。なお、第三の無形情報については、これは記録される前段階の形態の情報であり、文書主義が基本である行政の場においては、本来的に好ましい記録形態ではもちろんなく、基本的には行政が管理する情報としての現実性は低いと言える。

では、自治体の行政が抱えている情報をその内容の属性に注目して分類するどのような分類ができるだろうか。それは次のような4つの区分になろう。すなわち、住民に関する情報、地域に関する情報、内部情報、外部情報、である。まず、住民情報とは、

⁴⁴⁴ 北原宗律『情報社会の情報学』2001年、88頁参照

住民基本台帳・年金・税・選挙・福祉といった、住民個人に密接に関係する情報である。これは先にも言及したものである。次に、地域情報は、道路・下水道・都市計画・防災・消防などの地域に密接に関係する情報である。内部情報は、自治体組織内の人事・財務会計・文書など、行政内の事務処理に直接関係する情報である。そして、外部情報とは、当該自治体以外の国・県・他の自治体などの情報のことをいう。⁴⁴⁵

こうしたデータ内容の別を基に、自治体で稼働している情報関連のシステムを整理すると、住民情報システム、地域情報システム⁴⁴⁶、内部情報システム⁴⁴⁷、その他のシステム、とに整理することができる。ただし、のその他のシステムは、上記外部情報に対応するシステムではない。

このうち、住民情報システムについて見てみよう。住民情報システムには、住民記録システム、印鑑登録・証明システム、税務システム、総合福祉システム、教育システムなどが含まれる。特にこの中でも、住民記録システムは、まさに自治体における中心的業務たる住民記録の管理を司るシステムである。「自治体の合理化は住民記録のシステム化に始まる」と言う人がいるほど、住民記録システムは自治体の業務において中核的な位置を占めており、一部の過疎地の村役場などを含めても、ほとんどの自治体で稼働しているものと思われる。

ここで、住民記録システム沿革についてたどっておこう。住民記録システムの概念が登場する以前の1960年代ころから、先進的な自治体では税・給与・国民健康保険などの事務が電算処理化され、業務はバッチ処理されていた。しかし、この方法には、住民異動に際して、課ごとにまたは業務ごとに異動手続きを行うという無駄、またそれによりデータの正確性・信頼性を低下させてしまうという問題点などが存在していた。こうした問題を解消すべく、システムをつなげるシステムリンケージという考え方が導入されるようになる。この方法によって、異動処理などのメンテナンスが単一処理で可能となったのである。そして、このシステムの核として、住民記録システムの電算化が開始されたのである。当初、このシステムは、カタカナによるバッチ処理で始まり、その後、1970年代にはカタカナによるオンライン処理、そして1980年代には漢字によるオンライン処理へと変わり、現在のネットワーク型のシステムへと変遷をたどってきている。

このように発展してきた住民記録に関する業務のシステム化は、行政にとって、データの正確性の確保、事務処理の効率化、人的合理化、他部課との連携化などの点において、自治体行政の業務のあり方の諸側面に、直接的または間接的に大きな影響を与えてきたことは間違いない。住民情報システムにおいてはもちろん、自治体の業務全体においてさえも、住民記録システムは自治体行政の柱となるシステムであると言える。この住民記録シ

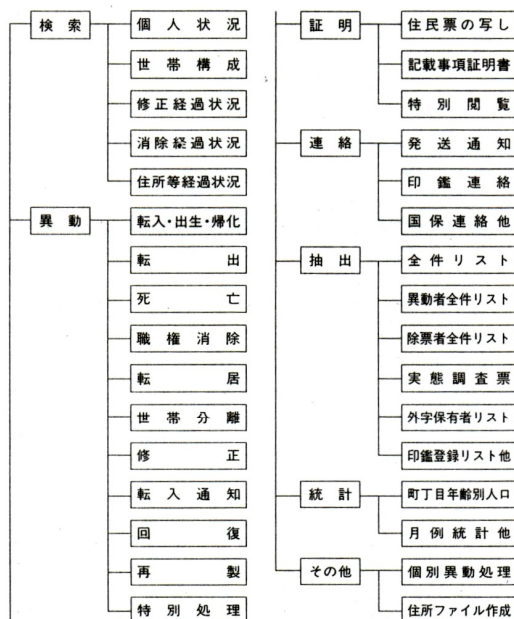
⁴⁴⁵ 大宮市電子計算課情報処理研究会、自治大学校地方行政研究会監修『情報管理課』1994年、16頁参照

⁴⁴⁶ 地域情報システムには、道路管理システム、下水道システム、都市計画システム、消防システム、防災システムなどが含まれる

⁴⁴⁷ 内部情報システムには、財務会計システム、人事管理システム、文書管理システムなどが含まれる

システムの基本的機能には、次の図のように、住民情報の検索・異動・証明書発行などがある（図「住民記録システム概要図」参照）。⁴⁴⁸

住民記録システム概要図⁴⁴⁹



それでは、先に行政情報をその内容の属性によって、住民に関する情報、地域に関する情報、内部情報、外部情報とに分類したが、今度は、自治体の保有するこうした情報を、その内容の属性にこだわらず、プライバシーを含み得る、内容の種類あるいは所掌事務の区分によってとらえるとどのように整理できるだろうか。

天野巡一氏⁴⁵⁰は次のように整理する。すなわち、「自治体が保有しているプライバシーにかかわる個人情報」⁴⁵¹としては、次のようなものを挙げる事ができる。⁴⁵²

身分情報（戸籍、住民票、犯罪歴、印鑑証明、外国人登録などの情報）

所得情報（住民税、固定資産税、国民健康保険税などの税金、年金、あるいは幼稚園の補助金などの情報）

生活情報（犬猫登録者名簿、水道の使用量、ゴミの排出量などの情報）

⁴⁴⁸ 大宮市電子計算課情報処理研究会、自治大学校地方行政研究会監修『情報管理課』1994年、219-231頁参照

⁴⁴⁹ 前掲注、221頁

⁴⁵⁰ 天野氏は現在、岩手県立大学総合政策学部教授（自治体政策論）および岩手県個人情報保護審議会会長などを務めている。教鞭をとる前は、自治体職員（武蔵野市総務部）の経験がある

⁴⁵¹ 天野巡一「自治体政策と法務」天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』1989年、28頁

⁴⁵² 前掲注、28-29頁参照

保健情報（国民健康保険のレセプト、母子手帳、住民検診などにおける健康診断票などの情報）

文教情報（生徒の成績、内申書、生活記録、各種施設の利用名簿、図書貸出簿などの情報）

地域情報（公害、商品検査、浸水危険個所調査など各種報告書などの情報）

政治情報（選挙の登録者名簿、投票用紙などの情報）

統計情報（上述の情報を数値化した情報）

こうした天野氏による「プライバシーにかかわる個人情報」と先の属性による情報区分（住民情報、地域情報、内部情報、外部情報）とを鳥瞰してみると、外部情報と行政組織の財務や機関に係る内部情報を別とすれば、自治体の保有する情報のほとんどすべてが何らかのかたちで「プライバシーにかかわる個人情報」であると言えそうである。少なくとも、住民に関する情報は当然としても、地域に関する情報も多分に住民の個人情報と関係する場合は多いと指摘できる。

こうして見てくると、自治体行政はいかに多くの個人情報を保有しているのかという認識を改めて抱かざるを得ない。ましてや、電子自治体構想が声高に叫ばれ、情報化が時代の趨勢となっている中、行政の抱える個人情報の量は、あるいは「量」という表現が不相当であるならば、その「流通量」は、加速度的に増えていると言えるのではないだろうか。

ところで、天野氏の上述の個人情報の分析は 1989 年のものであり、まだ電子自治体などという概念や言葉がほとんど存在していなかった時期に行なわれたものであるが、当時すでに氏は行政の個人情報を「プライバシー個人情報」と表現している。自治体がいっそう高度に情報化している状況、個人情報の流通量が膨大化する傾向、そしてその分だけ発生が増大する可能性のある個人情報漏洩事件の存在など、一連の情勢を考慮するなら、個人情報をことさら「プライバシー個人情報」と表現することは、決して大袈裟なこととは言えまい。むしろ、今日の自治体の情報化という趨勢にあって、プライバシーの権利の重要性を再認識させるという意味においては、「プライバシー個人情報」という表現は時宜を得た呼び方かもしれない。

では、次に、自治体の情報化とプライバシー問題との関係について検討することにしよう。

5-1-2. 自治体の情報化とプライバシーの問題

情報化におけるプライバシーへの国民意識

2 章において、自治体の情報化や電子自治体の構築がいっそう進展していることを述べ

たわけであるが、その中の電子自治体の課題の一つとして個人情報保護条例や情報セキュリティ政策の整備が電子自治体にとっての制度面での課題であること、電子自治体における制度的インフラであること、などについて述べた。さらに、前節においては、自治体がいかに多くの住民情報を保有している団体であるかということを確認した。ここでは最初に、情報化におけるプライバシーへの国民意識について見ておこう。

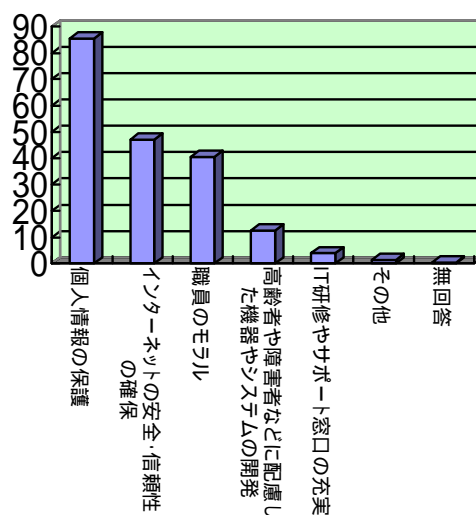
前章の冒頭においても簡単に言及したが、2003年12月に実施された内閣府の「個人情報保護に関する世論調査」というものがある。その調査によると、「将来個人情報の利用に関係したプライバシー侵害が増えると思うか」との問いに対して、78.4パーセントの人が「多くなりそう」と回答している。またさらに、「コンピュータ利用による個人情報取扱いのプライバシー侵害が将来どうなると思うか」という問いに対して、「多くなりそう」と答えた者の割合は先の質問の回答以上に多い82.2パーセントにのぼっている（「現在よりもかなり多くなりそう」52.7パーセント＋「現在よりも多少多くなりそう」29.5パーセント、「現在と変わらないだろう」と答えた者の割合が7.1パーセント、「減るだろう」とする者の割合が1.0パーセント（「現在よりも多少減るだろう」0.9パーセント＋「現在よりもかなり減るだろう」0.0パーセント）。1989年6月の前回実施時の調査「個人情報の保護に関する世論調査」では、同じ問いについて75.1パーセントの人が「多くなりそう」と答えているのだ。そうだとすると、e-Japan戦略の進展と同時に、プライバシーに対する国民の不安は年1パーセント弱の割合で増え続け、2003年の調査で82.2パーセントに至ったと考えられなくもないわけである。⁴⁵³

もう一つ別の意識調査があるので、そちらについても見てみよう。日本経済新聞社と日経産業消費研究所が、2004年6月に実施した「電子自治体に対する住民意識」という全国調査である。この調査は情報化に伴うプライバシーの問題だけに焦点を絞った調査というわけではなく、自治体行政の情報化、電子自治体構想の推進にともなって、例えば、どのようなIT施策を最も希望するか、サイトの利用状況はどうか、住基ネットカードの認知状況はどうかなど、さまざまな住民意識の統計をとった全国調査である。実は、この意識調査の中に「電子政府・自治体の推進に当たり、不安や課題だと感じる」という項目がある。そして、これに対する調査結果が下図である（図表「電子政府・自治体への不安や課題」参照）。回答のうち他の群を抜いているのが「個人情報（プライバシー）の保護」の問題で、85.6パーセントにも達している。男女別では、女性が88.7パーセント、男性が82.6パーセントで、年齢層の中で特に「個人情報」の不安の回答が高かったのは20歳未満女性（90.1パーセント）と40代女性（91.0パーセント）と示されている。⁴⁵⁴

⁴⁵³ 内閣府「個人情報保護に関する世論調査」2003年12月（調査実施は2003年9月）

<http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-kojinjouho/>

⁴⁵⁴ 日経産業消費研究所「電子自治体に対する住民意識」『日経グローバル 2004,7,19 No.8』2004年、20-29頁参照



電子政府・自治体への不安や課題 (%)

(出典:全国調査「電子自治体に対する住民意識」より)

こうしたいずれの意識調査においても共通して言えることは、間違いなく、情報化あるいは電子自治体構築の中であって、人々は一律にプライバシーや個人情報というものに不安を抱いているということである。こうした不安意識を持つ人々が多数を占めているというのは、一つにはそういったプライバシーの侵害につながる個人情報の流出事件が頻発しているという状況が原因であろうし、また同時に、これまでそうした個人情報の流出事件を未然に防ぐような効果を持ったあるいは事件発生後に厳しい対応をとることを可能とする有用な法制度がきちんと整備されてこなかったということでもあろう。

自治体における個人情報の漏洩事件

それでは、論文の中ですでに何度か言及してきた、人々のプライバシー問題への不安を募らせている大きな原因とも考えられる個人情報の流出または漏洩の事件について見てみよう。特に、自治体における事件はどのような状況にあるのだろうか。

2004年7月6日に閣議決定を受けた政府答弁書⁴⁵⁵によると、2001年4月から2004年

⁴⁵⁵ 『衆議院議員長妻昭君提出個人データ流出に関する質問に対する答弁書』。長妻昭衆議院議員（民主党）の質問主意書に対する政府の答弁書で、2004年7月6日に閣議決定を受けている。長妻議員の提出した『個人データ流出に関する質問主意書』（平成16年5月28日提出、質問第120号）は「これまで政府が把握している、民間も含む、すべての個人データの流失について、流失事故の概要状況、法令違反の場合の罰則内容、再発防止策など、7つの質問を問うているもの。

5月までの3年間に国や地方自治体あるいは民間事業者などから流出した個人情報の事件数は378件にのぼるということである。そのうち、民間事業者からの流出は124件、国、地方自治体、独立行政法人などの行政側からの流出は254件にのぼり、実に、行政側からの流出は全体の67パーセントという半数以上を占めている。さらに行政側の内訳を見てみると、省庁関係からの流出が63件、独立行政法人が11件であるのに対し、地方自治体からの流出は180件(71パーセント)にも及んでおり、最も個人情報の流出が多発する機関となっているのである。

もっとも、地方自治体はおよそ3千団体あり、母体数自体が他の行政機関のそれと比べて多いということや、一度に漏洩した個人情報の数という点で事件規模を比べるなら、膨大な顧客数を持つ民間企業のほうが大きな事件⁴⁵⁶を起こしているという指摘しうるという点などを考慮に入れておく必要はあろう。一面的な比較だけで結論付けることは避けなければならないだろう。しかし、単純に結論付けることはしないにしても、ここ3年間の自治体からの個人情報流出事件が180件も起きているということは、それだけで十分に深刻な事態と考えるべきであろう。なぜなら自治体は、公的な機関として住民の人権を脅かすようなことがあってはいけなく、人権に関して公正であるべき団体であり、住民にとって最も身近な行政の窓口である団体だからである。そこで毎年、平均60件近くもの個人情報漏洩事件が起きているというのは憂慮すべきことである。

実際に、その流出の規模において万単位の件数に及ぶような大きな事件を起こしてしまった自治体を挙げてみよう。1999年、市の全住民21万人の住民票データを流出させてしまった宇治市を始め、1994年に9万人分の住民健康診断データが漏洩させてしまった江戸川区⁴⁵⁷、翌1995年、全市民6万4000人分の閲覧用住民基本台帳のコピーを流出させてしまった志木市⁴⁵⁸、2002年、全町民9500人分の住民ネットシステムのバックアップデータを車上盗難により流出させてしまった福島県岩代町⁴⁵⁹など、である。

では、この中で、流出事件としてはしばしば引き合いに出されると同時に、個人情報の漏洩をめぐる損害賠償事件にまで発展し、なおかつ事件を反面教師としてその後プライバシー保護を目的の全面に押し出した条例や情報セキュリティ政策を打ち出した宇治市の

⁴⁵⁶ 自治体における個人情報漏洩事件として一番規模の大きい宇治市(住民基本台帳データ21万人分。1999年5月)を上回る民間の漏洩事件としては、例えば、大手百貨店(カード会員データ38万人分。2001年8月)の事件、ヤフーBB(契約者660万人分。2004年5月)の事件などがある

⁴⁵⁷ 江戸川区の事件については次章で簡単に触れる

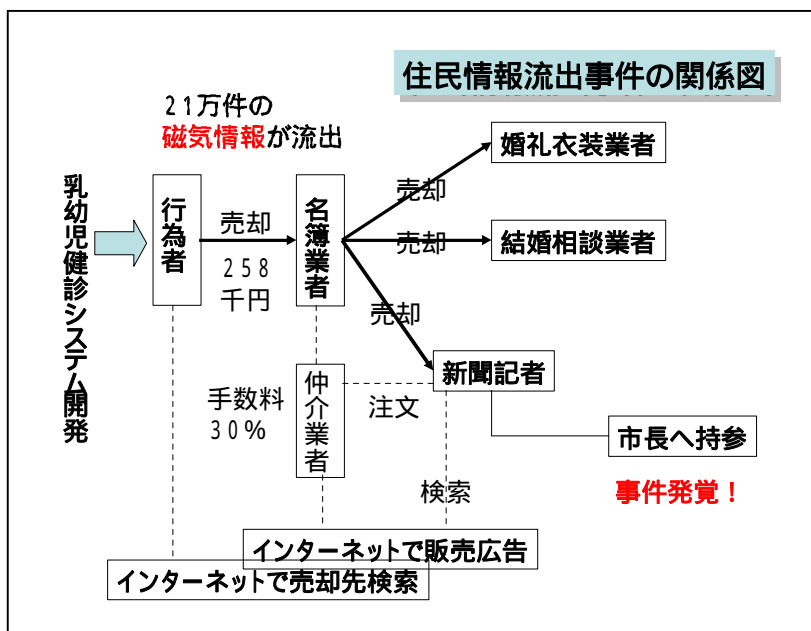
⁴⁵⁸ 1995年1月、志木市の全市民6万4000人のデータが記録されている閲覧用住民基本台帳のコピーが流出したという事件。事件の原因や構造については、未解決な部分があるという。その影響もあってか、住基ネット導入前の時期には、同市「住民基本台帳ネットワークシステム検討調査会」は、住基ネットへの接続を望まない市民に離脱を認める「選択方式」の導入を求める報告書を穂坂邦夫市長に提出している。結局、横浜市に次ぐ2例目の選択方式の実施自治体とはならず、全面参加をしている

⁴⁵⁹ 2002年12月、岩代町から委託された管理会社の車が車上荒らしに会い、全町民9600人分の住基ネットシステム上のデータが入ったバックアップテープが盗難されたという事件。町は、住基ネットコードが漏洩したため、事件翌日(12月27日)には住基ネットシステムから一時的に離脱し、職員が全世帯をまわり、住基ネットコードの変更のお詫び行脚を行っている。また、委託業者は翌年3月、町に対し625万円(町民1人あたり約650円に相当)の損害賠償を支払った

例を取り上げてみたいと思う。

宇治市における個人情報漏洩事件

電子自治体構築の時代の中であって個人情報の漏洩はどのようなプライバシーにかかわる問題を自治体にもたらし得るのかという点を考える際に、一番大きくかつ具体的な材料を提供してくれるのは、残念ながら事件を起こしてしまった自治体の事例ということになってしまう。特に、以下に取り上げる宇治市の事件では、その漏洩の規模もさることながら、プライバシーを侵害されたという理由で住民から損害賠償を起こされ、かつ最高裁判所の判断まで示されたケースという点において、特異な事件である。以下、宇治市の事件の経過と論点を簡単に整理してみよう。(図「宇治市住民情報流出事件関係図」参照)⁴⁶⁰ この事件の概要を見ることで、自治体が保有する住民の個人情報を漏洩してしまうことで、プライバシー侵害の「加害者」になり得るのだということが明らかになるはずである。



「宇治市住民情報流出事件関係図」(木村修二氏提供)

1999年5月、宇治市の全住民にあたる21万人分の住民票データ、すなわち住民基本台帳データがインターネットで販売されるという事件が発生した。事件は、1998年に市が乳幼児健診システムの開発を民間会社に委託し、その会社のアルバイト従業員が市役所内で住民票データをMO(光磁気ディスク)にコピーの上、それを大阪市内の会社へと持ち出し、さらに複写して名簿業者に二十数万円(25万8000円)で販売したというものであ

⁴⁶⁰ なお、事件の全体的な経過については、財団法人日本ビルディング経営センターによる次のサイトにも詳しく掲載されている。<http://www.bmi.or.jp/jbms/jbms-notice/sain/20021216uzishi.htm>

る。市は名簿業者から全名簿をおよそ1週間で回収し、翌6月には「完全回収宣言」を市の市議会総務委員会に報告するが、その後、市議会議員1名および住民3名によって、システム開発会社とともに市は「プライバシーが侵害された」「精神的苦痛」を理由に一人当たり33万円の損害賠償を求める訴えを起こされるのである。判決では、「開発会社の社員を指揮・監督して、データ管理に万全を尽くすことが要請されていた」と宇治市の使用者責任、ならびに「(自分のデータを)不特定の者にいつ購入され、いかなる目的で利用されるか分からない、という不安感を原告に生じさせた」⁴⁶¹と、原告住民に対するプライバシーの侵害が認定された。そして、一人当たり1万5000円の慰謝料⁴⁶²、原告4人合計で4万5000円の支払いが命じられたのである。京都地方裁判所の一審判決に対して市は、「個人情報が悪用されるなどの被害の発生を具体的に示していないのに損害賠償を認めるなど、民法の解釈を誤っている。また、持ち出した(受託会社の)従業員個人の使用者責任を市に認めているのは拡大解釈だ」⁴⁶³として控訴をしたが、棄却された⁴⁶⁴。また、最高裁判所への上告も同様に棄却され、一人当たり1万5000円の慰謝料の支払いを命じた一審の判決が確定したのである⁴⁶⁵。

もしかりに米国で認められているクラスアクション(集団訴訟手続き)⁴⁶⁶がわが国に導入されていたとしたら、この宇治市の事例における慰謝料は大変な額にのぼることになる。今回、最高裁判所の判決で確定した一人当たり1万5000円の慰謝料をもとに計算すると、市は21万人の住民に対して合計31億5000万円の支払いをしなければならなくなる。年度の一般会計予算がおよそ530億円の同市にとって、31億円というのは相当深刻な影響を及ぼす金額であることは間違いない。

いっぽう、市は刑事事件として6月に被告人不詳のまま告発し、アルバイト男性は「宇治市電子計算機組織に係る個人情報の保護に関する条例」違反で京都地検に書類送検される。しかし、市ではちょうど1999年3月に旧個人情報保護条例を廃止し、4月1日から、自己情報コントロール権など新たなプライバシー権を盛り込んだ新個人情報保護条例(以下、新条例という)を施行したばかりという時期であった。新旧条例ともに違反行為に対しては3万円以下の罰金を定めていたのだが、4月から施行の新条例には、罰則についての旧条例の経過措置に関する明文規定が置かれていなかった。また、かりに旧条例の罰則

⁴⁶¹ 京都地裁平成13年2月23日判例集未登載

⁴⁶² 漏洩された個人情報の適正価値(価格)については議論が尽きない。漏洩事件を起こした企業では、ソフトバンクBB、ローソン、サントリーなどでは各被害者に500円を、アプラスやファミリーマートでは1000円を、東武鉄道では最大5000円まで支払っている。「個人情報流出、代償は?」『朝日新聞 夕刊』朝日新聞東京本社、2004年5月8日、4版、1面参照)

⁴⁶³ 「宇治市が上告 住民情報流出訴訟」『毎日新聞』2002年1月9日

⁴⁶⁴ 大阪高判平成13年12月25日。<http://www.law.co.jp/cases/ujj2.htm> (岡村久道氏のサイトより引用)

⁴⁶⁵ 最高裁平成14年7月11日判例集未登載

⁴⁶⁶ クラスアクションとは、不特定多数の人によって享受されている利益について、個々の利益帰属主体が訴訟手続きをしなくても、その代表者だけで訴訟を起こせる手続き制度。日本においても手間をかけて原告一人一人の氏名・住所を集めれば、集団訴訟を起こすことはもちろん可能であるが、クラスアクションのような簡便な集団訴訟手続きは制度化されていない

規定が適用できたとしても、委託業者は大阪府という市外の業者であり、その点においても旧条例の罰則は適用できなかった公算が大きいと言われている。京都地方検察庁は、こうした条例の規定に基づき、旧条例下で行われたアルバイト男性の行為は「罪に当たらない」と判断し、99年12月、「刑の廃止」を理由に不起訴処分とした。しかし、市は翌2000年6月にこの不起訴を不服として京都検察審査会に審査を申し立てる。しかしやはり、同審査会においても、同様に「不起訴相当」との判断が示された(2000年10月)。同市の住民票データの持ち出しによるプライバシー権の侵害事件は、不起訴というかたちで刑事的な決着を見ることになったのである。

このように大量の住民データが持ち出され、プライバシーの侵害事件に発展しながらも被告人が何の刑事罰にも問われなかったのは、同市の条例の規定もさることながら、刑法における物または財物には特別の意味があり⁴⁶⁷、情報は物にはあらず、また権利は財物ではないため、権利に対する窃盗罪は成立しえないという事情もあったようである。なお、市は、京都検察審査会への不服申し立てが却下された10月、個人情報保護法案の提出に着手した国に対して「磁気情報を含む個人情報の漏えい者には罰則を」との要望書を送っている。また、市はそれに先立つ2000年7月、システム開発会社とアルバイト男性との間の民事の部分においては、400万円⁴⁶⁸の賠償金の支払いを申し受けることで和解したのである。

このように、「宇治市は被害者であると同時に、市民に対しては加害者の立場になってしまった。」⁴⁶⁹のである。委託業者の雇用者という「外部」(しかし、民事的には裁判所によって市は使用者責任を認められた点に注意しなければならない)の者により市民の個人情報を流出させられた被害者でありながらも、対市民との関係においては、適切に住民個人情報を管理すべき立場にありながら、市民のプライバシーを侵害したという加害者になってしまったのである。宇治市の事例は、不幸にも、自治体が個人情報の漏洩を起こしてしまったとき、プライバシー侵害の加害者となることがあり得ることを示してくれたのである。同じく漏洩事件を起こしてしまった、例えば、江戸川区のケースにおいて、プライバシーの侵害という司法判断や、賠償請求だの出されなかったのは、たまたま一人の住民も提訴しなかったという偶然によると理解すべきであろう。

4章で仔細に議論してきたように、プライバシーの権利は、「宴のあと」事件において「ひとりだけでいさせてもらう権利」として解されて以来、情報化の進展に伴って自己情報コントロール権・情報プライバシー権としてとらえられるようになったものである。昨今のデジタル化とネットワーク化の著しい進展により、自治体が住民情報の情報プライバシー権を

⁴⁶⁷ 「物」については刑法252-254条、「財物」については同法235、236、246、249条に規定されている。それらは客体である物、物理的管理可能性のある物、使用価値のある物などが通説とされている

⁴⁶⁸ 和解金400万円の内訳は、市職員の超過勤務手当として200万円、市民に経過説明した「市政だより」の発効経費として150万円、弁護士費用として50万円、である

⁴⁶⁹ 日本能率協会マネジメントセンター「住民データ流出事件を教訓に個人情報保護のセキュリティを確立」『電子政府・自治体ガイド2004』2004年、75頁

守っていくには、適切な制度整備が図られていなければ難しい時代状況になりつつあると言えよう。そして、住民の個人情報を守ることができなかった場合には、住民のプライバシーの侵害し、住民の権利利益を損なってしまう、少なくとも裁判所によりそう判断されてしまうのである。

さて、こうして宇治市では、事件の苦い経験をもとに情報セキュリティと個人情報保護制度の見直しが喫緊の課題として認識され、単に住民のデータ保護という視点からではなく、「プライバシー保護」という視点を全面に押し出した対策が採られることとなったのである。これについては次章の事例調査において同市の個人情報保護条例と情報セキュリティ政策として、具体的に検討していくこととする。

制度的インフラとしてのプライバシー保護の対策

まず、特定の種類の行政の保有する情報を守るための法令にどのようなものがあるか見ておこう。最初に、公務員は職務上知りえた情報について、国家公務員法(100条) 地方公務員法(34条)で守秘義務が課されている。この他には個別法で守秘義務を課されている場合が多く、例えば、児童福祉法(34条3の2)、地方税法(22条)、住民基本台帳法(30条の17)、消防法(13条の11)、道路交通法(108条の7)、職業安定法(51条)、身体障害者福祉法(26条の3)、知的障害者福祉法(18条の2)、精神保健精神障害者法(51条の6)などで、それぞれ、秘密保持義務や守秘義務が当該実施機関の職員に課されている。ただ、こうした守秘義務の多くは、法令制定時の法理から見ても、プライバシーの権利を意識した個人情報保護の観点から規定されているのではなく、むしろ公益上の要請に基づいて規定されているものであると言ったほうが正しいであろうと思われる。

こうした制定時の規定の趣旨は、時代とともに変化してきていることは言うまでもない。今や、判例法理としては頻繁に引用され、また憲法改正議論の中でもはっきりと新しい人権の中の一つとしてプライバシー権が語られるようになったのである。公益上の理由による守秘義務という視点ももちろん大きな要素ではあるが、そればかりではなく、個人情報のもつプライバシーの権利の保護という視点からも、法の規定のあり方を考え直していかなければならない時代になっていると言えよう。

「法の規定」という時には、もちろん国の法令のことだけが問題なのではない。3章でも確認したように、そこには自治体の条例や規則も含まれていると考えるべきであり、当然、自治体の条例や規則においても同様の視点からの見直しが要請されていると考えなければならない。自治体では「これまで安易に『法令の規定による』という表現にもたれかかって、自治体の責任を回避した条例があまりにもおおい。プライバシー個人情報はほんらい(中略)『保護』の視点からとらえるべきで、個人情報の意味についても、これから議論を深める必要がある。」⁴⁷⁰と言えよう。

⁴⁷⁰ 天野巡一「自治体政策と法務」天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』1989年、39頁

自治体には多くの個人に係る情報が蓄積され、管理されている。氏名、性別、生年月日、住所という基本 4 情報をはじめ、担当課によっては、本籍、電話番号、経歴、家族構成、年収、口座番号、年金額、病歴、生活保護受給状況、など、たくさんの種類と大量の個人情報である。こういった個人情報の価値は、社会やその人の価値観による。しかし、ここにプライバシーの価値が広く認められることは間違いあるまい。これら、自治体行政が抱える住民の個人情報は、「社会一般の人々の感受性を基準として、個人の立場に立った場合、これが開示されると、当該個人に心理的な負担や不安を覚えさせるなどのため、みだりに開示されることを浴しないであろうと考えられる情報」⁴⁷¹である。

また、宇治市での流出事件の場合にも見られるように、こうした個人情報はその内容によってはその人の嗜好性や内面的特徴を的確に示しうるため、しばしば高い金銭的価値をもって売買されうるという点にも注意しなければならない。ましてや今は、そうした流出した個人情報を様々なメディアに複製することが容易であり、デジタル情報の場合には何度複製しようが、データそのものはいっさい劣化しないという特性があるため、容易に流出情報の売買が拡販されやすいのだ。

自治体はこうしたプライバシーの価値を内包する個人情報を大量に保有していること、さらに、そうした個人情報は流出したとたんに複製され、いたるところに売買される可能性があるということを、そして、幸福追求権・人格権を侵害する重大な憲法違反にもなり得、住民への人権侵害事件として「加害者」の立場に立ってしまう可能性さえあるということを、改めて認識する必要がある。自治体が、こうしたプライバシーの価値を含んだ個人情報の漏洩に対処するための制度を整備することは、規範としての電子自治体を目指し、かつ情報プライバシー権が広く認められている今という時代の必須条件であると言えるだろう。

「高度情報化時代とされる今日、各自治体は国と並んで一大情報センター、データバンクをなしており、住民と地域社会に責任を負う情報処理の責任体制づくりを求められている」のであり、「『個人情報』については、自治体としてプライバシー保護を全うする『個人情報保護』制度を条例化することが、その責任体制にほかならないであろう。」⁴⁷²と語る兼子仁氏のことばは同じことを意味している。大量の住民情報を取り扱い、大量の個人情報を管理する自治体には、「ひとりにしておいてもらいたい」という古典的プライバシー権を超えて、「他者が有する自己についての情報をコントロールする権利(現代的プライバシー権)を確立する必要がでてきた」⁴⁷³のである。自治体は、住民のプライバシーを適切に守るために、情報化の制度的インフラとして、個人情報を保護する条例を整備しなければ

⁴⁷¹ 東京高裁平 14 年 1 月 16 日第 2434 号

⁴⁷² 兼子仁『自治体法学』1988 年、187 頁

⁴⁷³ 野村武司「自治体個人情報保護条例の動態と『基本法制』」『ジュリスト No.1190 号』2000 年 12 月 1 日、89 頁

ならない義務があると考えらるべきである。

電子政府・電子自治体構想が推進され、ますます情報化し続ける今日、官民間わず組織の効率的運営にとっても個人情報がかきわめて重要な役割を果たすことは疑う余地がない。しかし、規範としての電子自治体のあるべき姿には、ハードの情報インフラとともに、個人情報保護条例や情報セキュリティ政策などの制度的インフラの整備が欠かせないのである。

3章で検討してきたように、個人情報保護法は、その目的として「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」と定めている。この個人情報の「有用性」に相当するものが、行政機関個人情報保護法においては「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ」という文言で言い換えられている。⁴⁷⁴ 「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ」という文言がすべての条例において明記されているわけではもちろんないが、個人情報保護法制が、行政による個人情報の効率よい利用と個人としての住民の基本的な権利利益とのバランスの上に成り立っていることは、どの保護条例にも共通していることがらであろう。しかしその時に、行政はあくまでも市民本位のものであるという自治体運営の起点を忘れてはならない。行政運営の効率化の方ばかりに目がいくと、プライバシー保護のための制度的インフラ整備が後手に回り、自治体の情報化政策は、住民にとって利益のないものになってしまうばかりではなく、住民に不安を与えるもの、最悪の場合には住民の人権を侵害するものにさえなりかねない危険性があるのである。各自治体において、条例に基づき、かつ十分な規定内容を有したプライバシーの保護制度、保護対策が整備されることは喫緊の課題であると言える。

5-2. プライバシーの保護に関する例規・政策

迎えつつある新たな時代状況や国際環境の中で、政策や制度としてその必要性が十分に認識されていながら、関係団体との利害関係や国会における政党間の関係などの諸要因によって、なかなか国レベルでの法整備が進まないことがらが、いっぽうで自治体において先進的な条例として次々と実を結んでいくという現象は決して珍しい話ではない。そうした地方先行型、地方の条例制定権発揮型の事例としてもしばしば指摘されるものの中に、情報公開制度や個人情報保護制度がある。

この節では、自治体におけるプライバシー保護のための条例が国よりも先進的であった事実、またなぜそうであったのかを考えながら、これまで3章、4章、5章と個別に論じてきたため整理していなかった、自治体の情報化とプライバシー保護の必要性との因果関係、およびなぜ自治体におけるプライバシー対策なのかという二つの点について、ここで

⁴⁷⁴ 藤原静雄「条例の制定・改正」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』2003年、806頁参照

いったん簡略にまとめておきたい。その上で、自治体の情報化におけるプライバシー保護のための具体的対策である個人情報保護条例、住基ネット条例（住基プライバシー条例）、そして情報セキュリティ政策について、その背景、現状、規定内容の論点、あるいは技術・運用・評価などについて検討を加えることにする。

自治体条例の先進性

まず、自治体のプライバシー保護対策としての個人情報保護条例（旧電算条例を含む）が国の保護法制よりも先進的であった点について確認しておきたい。

本来、個々の住民ひとりひとりの権利に密着した個人情報の保護をめぐる取り扱いのルールづくりは、行政分野に関する限り、国よりもやはり自治体こそ取り組まねばならないと言えるであろう。繰り返し述べるように、行政機関に蓄積されている個人情報は、国や広域自治体よりも、やはり基礎自治体に多い状況にあるからだ。「地方公共団体は住民に密着した業務を行う主体であるため、その業務の中には個人に関する情報を取り扱うものが少なくない。市町村では、住民記録を中心に、住民に関する情報をオンラインやデータベースの技術を活用して総合的に処理する住民情報システムが構築されており、行政機関の内部においても個人情報が様々な形で利用されている。」⁴⁷⁵のだ。もちろん、個人情報がオンライン化、データベース化され、プライバシーを含んだ多くの情報を管理しているのは、自治体の行政機関に限ったことではなく、民間企業もまた同じ措置を講ずるべき環境にあると言える。しかし、それでも、自治体の「特に行政機関が保有する個人情報については、公権力の行使を背景として収集されたものが少なくなく、行政に対する住民の信頼を確保するためにも、個人情報保護対策を講じる必要が大きいといえる。」⁴⁷⁶のである。そういった点からも、まず自治体が積極的に個人情報保護に関する条例を整備する必要があるのだ。

もちろん、国レベルで個人情報保護法が制定されることの意味は大きい。国で法律が制定されることにより、その問題が広く認識されるようになるという効果が期待できる。また、特に、民間企業に対する規定については法律レベルで対応したほうが、広域的な（もっと言えばトランスナショナルな）企業活動の実態から考えると、適切であろう。しかし、行政機関の個人情報に関する限りは、その保有量や住民に身近な点などからも、自治体こそが甲の緒を締めて対応しなければならない問題であろう。自治体こそ、多くのプライバシーの権利にかかわる個人情報を保有し、管理しているということを認識することが必要である。個人情報保護の法制に関する限りは、自治体は国の法律を基本法あるいは最低基準法律的なものと考えたとよいかもかもしれない。一つには個人情報保護法はいわば基本法で、その他の細かな事項や自団体で先進的に取り組んでいきたい事項については、自団体の条例で積極的に定めていくというかたちがあってもよいであろう。また、国の基本法や最低

⁴⁷⁵ 海老原論「地方公共団体における情報化に伴う諸問題への対応」北里敏明編『情報化時代の自治体運営』2002年、181-182頁

⁴⁷⁶ 前掲注、182頁

基準法律に対して、自治体の保護条例は「個別法」や「上乘せ・横出し条例」といった位置づけでよいのではないだろうか。

地方分権一括法が成立するまでの時期、個人情報保護の基本的事項、例えば、個人情報の範囲・収集規制・記録規制などについて、国の法律（旧行政機関個人情報保護法）と自治体の条例との間でその規定内容に相違が見られたため、規定内容を統一したほうがよいという見解があったようであるが⁴⁷⁷、筆者に言わしむれば、それは必ずしも好ましい結果を生むものであったとは思われない。

まず、自治法が改正される以前の、つまり条例制定権の範囲が今よりも小さかった時期の意見とは言え、旧行政機関個人情報保護法は個人情報の範囲を、例えば、電算処理データに限っておりマニュアル処理データを含んでいないなど、後進的内容の個人情報保護制度であったという事情があるからである。国の保護法制がそのような出来栄であったにもかかわらず、すでに国のそれよりもはるかに先駆的な内容の保護条例を制定していた自治体が、なぜ後進的な国の制度に尺を合わせなければならないというのだろうか。「先端立法」化しているのは、国法ではなく、自治体の条例なのである⁴⁷⁸。

また、地域住民との接触が最も多く、彼らに最も近い存在であり、また住民の個人情報を最も多く管理しているのは、国ではなく、今も昔もほかならぬ区市町村という基礎自治体である。個人情報保護の制度づくりに関するかぎり、ここにきてようやく関連5法を整理したとはいうものの、これまで長い間、個人情報の保護において後進的であった国こそが先進的自治体の条例の規定内容を検討すべきであったと指摘されてもよいくらいであろう。

さらに、こうした個人情報という個々の住民に最も密接にかかわる事項に関する条例制定について、国の法律の規定内容いかんで抑えるようなことがあるとするならば、それはそもそも「地方自治の本旨」に反することであり、憲法上も大いに疑問を持たざるを得ないということになる。第一に、改正前の旧地方自治法上においても、自治体における個人情報の処理は文書管理の一環としての自治事務であったという点に注意すべきである。また、「住民の個人情報処理におけるプライバシーの保護は、憲法一三条・二五条にもとづく人権保障として『地方自治の本旨』の内容にふくまれるものである」⁴⁷⁹ということを指摘しなければならない。

住民の個人情報の保護を条例制定という自治立法権の行使によって可とする考えについては、旧行政機関個人情報保護法に対しての「上乘せ」「上積み」条例を認めるのかどうかという条例制定権の問題の視点のほかに、そもそも個人情報保護、プライバシー保護という問題は、ことの性質に照らした時、条理上、全国的統一が望ましいのか、地方自治的

⁴⁷⁷ 佐藤和寿「個人情報保護条例」猪野積編『条例と規則（1）』1997年、265頁参照

⁴⁷⁸ 兼子仁『自治体法学』1988年、185頁参照。「いかなる条例が国の法令との関係で合法的に制定可能と解されるかという問題は、（中略）近時ますます地方自治条例が多様化し、“先端立法”化してくるにともない、自治体法解釈権のテーマともなり、自治体法学にとって重要なものとなっている。」

⁴⁷⁹ 兼子仁『自治体法学』1988年、194頁

地域差が容認されるべきなのかという考え方から、いくつかの議論があったようである。まず、条理上のこの本質的問題に関して、80年代に発表された、旧自治省設置の「個人情報保護対策研究会」による報告書には次のようにある。

個人情報の保護に関する基本的事項については、国及び地方公共団体を通じて統一性を確保するよう配慮すべきであるとする。(中略)個人情報保護対策の基本的なあり方が異なるとするならば、国民の間に混乱を招き、ひいては行政事務の執行に支障が生ずることとなろう。この点は、国民年金、国税及び地方税等の事務処理に必要なデータなど、国と地方公共団体が同様なデータを保有している場合があることなどを考えた場合には、その必要性が容易に理解できよう。他方において、個人情報を保護するための具体的措置は、行政事務処理手続の整備という形をとるものと考えられ、これについては、一定の範囲内で各地方公共団体における行政事務処理の実態等、各団体の事情に適合したものとすることが望ましい。例えば、法令に定めのある場合は別として、個人情報を本人以外から収集した場合における本人への通知等の手続、個人情報システムの設置の公示の方法、個人情報保護対策を所管する組織のあり方などについては、各団体が一定の範囲で措置を選択する余地があろう⁴⁸⁰

つまり、研究会も指摘するように、個人情報保護の基本的考え方の基準にはある程度の全国的な統一性があるべきであるが、具体的措置については各自治体ごとに選択する余地があってもよいだろう、条例に個性が現れてもよいであろう、ということである。しかし、これに対して、兼子仁氏は「しかしながら、個人情報保護制度の基本的事項についても、その十分な内容が全国的に明らかになっているわけではな」⁴⁸¹いと、80年代当時の日本における個人情報保護制度の、国レベルをも含め、その発展途上状態についても恐らく念頭に入れながら、わが国の個人情報保護制度の頼りない状態について指摘している。先駆的な自治体の保護条例がすでにいくつも存在していた中では、兼子氏の指摘はもっともなものであり、マニュアル処理も民間規制も全く含んでいないような状態の個人情報保護法制の基本姿勢に統一するわけにはとうていまいということである。個人情報保護制度の全国的な統一性というものをもしつくるというのなら、それは個人情報をもっとも身近にかつ大量に扱う団体である自治体の条例の集積と交流によって帰納的に生み出されるものであるべきであろう⁴⁸²。そして、そうして整備された個人情報保護の基本的姿勢は、「全国的最低保障基準」と理解すべきものであろう。

自治体の情報化とプライバシー保護の関係のまとめ

まず、これまでそれぞれ別々の章で論じてきた、自治体の情報化とプライバシー保護の必要性との因果関係を整理しておきたい。そこには、次の4つの関係が指摘できよう。す

⁴⁸⁰ 個人情報保護対策研究会『個人情報保護対策の現状と課題 個人情報保護対策研究会中間報告』1986年、101-102頁。ちなみに、同研究会の座長は堀部政男氏である

⁴⁸¹ 兼子仁『自治体法学』1988年、195頁

⁴⁸² 前掲注、195頁参照

なわち、

情報通信技術の発達により、データがアナログ記録式からデジタル記録式となり、一時に大量の複製や改竄が容易になり、またネットワーク化により大量データの瞬時の流通が可能となったこと（5章にて検討）。

プライバシー権の理解が「ひとりでいさせてもらう権利」としてのプライバシー権からより自己情報コントロール権・情報プライバシー権へと変容しつつ、またプライバシーに対する国民意識自体が高まっていること（4章にて検討）。

OECD8原則をはじめとしたプライバシー保護に関する国際的な諸原則が策定され、各国のみならず、世界中の自治体に大きな影響を与えてきたこと（4章にて検討）。

こういった関係について議論してきた。そして、もう一つ、本研究における筆者の立場から一番強調したい因果関係は、次である。すなわち、

規範としての電子自治体へと少しでも近づくためにはその制度的インフラとしてのプライバシー保護制度、具体的には自治体の個人情報保護条例の整備が不可欠であるということ（2章および5章にて検討）。

自治体の情報化とプライバシー保護の間には、こうした4つの因果関係があるのである。

では、次に、なぜ国ではなく、自治体のプライバシー保護対策なのか、という点についても整理しておこう。

「なぜ自治体がプライバシー保護の対策をとるのか」についてのまとめ

「なぜ自治体がプライバシー保護の対策をとるのか」という点についても、これまで3章から5章まで個別に論じられてきたままなので、プライバシー保護の具体的な条例や政策の検討に入る前に、ここでいったんまとめておきたい。すでにそれぞれの章において明示的に論じてきたことが主なため、詳述は避け、簡略なまとめと若干の補足議論にとどめたいと思う。

なぜ自治体におけるプライバシー保護の対策なのか。なぜ国の法律等ではなく、自治体レベルの条例や政策なのか。この問いに対して、筆者なりに5つの理由・根拠を示してきた。便宜上、自己本質的な理由と外部環境的な理由とに分けて整理してみよう。その5つの根拠とは次のようになるろう。

<自己本質的な理由>

区市町村優先の原則等にもあるとおり、自治体こそ最も住民に身近な行政の窓口であること（3章にて検討）。

自治体が最も個人情報の漏洩事件を起こしている団体であり、また、そうした個人情報の漏洩は、情報プライバシー権の侵害、憲法13条にある幸福追求権の侵害にあたり、放置することは許されないということ（4章および5章にて検討）。

自治体が住民に関する最も多くの個人情報を保有している行政機関であること（5章にて検討）。

<外部環境的な理由>

今次の分権改革の中で条例制定権が拡大し、自治体が政策法務に積極的に取り組む環境ができつつあり、例えば自己情報に関する請求権の規定等において、国の最低基準に対する上乘せ条例的な規定を定めることが可能と解釈され、それは地方自治の本旨にもかない、また、そのような規定上の差異が自治体間で多少生じることは判例⁴⁸³から見ても著しく不合理であるとは考えられないということ（3章および5章にて検討）。

個人情報保護関連5法が成立するまで、個人情報保護、プライバシー保護に関する国の対応が遅れてきており、対住民との関係からも自治体として何とか早急に取り組む必要があったということ（4章および5章にて検討）。

以上、自己本質的な3つの理由および外部環境的な2つの理由が、筆者なりの、「なぜ国ではなく、自治体の条例や政策によるプライバシー保護のための対策なのか」という問いに対する回答の試みである。

なお、上記の理由に2、3の補足をしておきたい。

最初に、の条例制定権に関連する自治体特有のことがらである。まず、自治体の政治システムが擬似大統領制、つまり首長が、「内政」に関して「外交」に関して権限を有する大統領のような存在として居る政治システム、であるため、行政の長たる首長の権限には大変強いものがある。自治体においては、ほとんどすべての条例案が行政側から提出される議案であり、議会から提出される発議案は皆無に等しい。このことは、首長の独自性に基づいて条例を作成しやすいことを意味している。首長がよほど議会の多数派と対立していない限りは、例えば、個人情報保護条例を制定させるという強い決意を持ってさえいれば、国会で与野党間で激しくもまれ法律案をようやく採択させるに至る内閣の努力に比し、議会の承認も含め、比較的容易に（法律の範囲内において）条例案を成立させることができるのである。1980年にOECD8原則が採択され、次第にプライバシー保護の動きが各国に浸透していく中で、国に先駆けて多くの自治体（春日市、大阪府島本町、川崎市、岡山県御津町、葛飾区、杉並区、国立市、高槻市、市川市、飯田市、など）で個人情報保護条例ができてきたという事実は、自治体が住民に対してより身近な窓口である点や住民意識により近い判断が可能であるといった点のほかに、行政の長の強い指導力発揮が可能政治体制であるという地方自治の特有の事情もまた大きく働いていよう。

もう一つ、補足しておこう。岡田行雄氏は、国に先行してきた「プライバシー権を積極的に保障した個人情報保護条例の制定」について指摘し、この「条例は、国の法律にさきがけて実施されているものであり、市民を土台に、基礎的なデータ等を把握している自治体だからこそ実現できるものである。」⁴⁸⁴と述べている。と についての指摘と言える。

⁴⁸³ 最大判昭和33年10月15日。売春等取締条例違反被告事件。最高裁判所は「憲法が各地方公共団体の条例制定権を認める以上、地域によって差別を生ずることは当然に予期されることである」と判示している。（芦部信喜、高橋和之、長谷部恭男編『別冊ジュリスト 憲法判例百選I 第四版』2000年、74頁参照）

⁴⁸⁴ 岡田行雄「条例・規則・要綱と自治体政策」天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』1989年、16-17頁

岡田氏の指摘するとおり、住民の個人情報をもっと多く保有しているのは区市町村といった基礎自治体である。年金を所管する社会保険庁（国）や運転免許証を取り扱う警察（都道府県）なども、もちろん少なからぬ個人情報を保有している。しかし、それらの窓口に出向く頻度に対して、住民票請求、転出・転入届け、福祉施策相談、子育て・教育相談、地域のサークル活動相談、など、自身の住まう区市町村、つまり基礎自治体の役所や役場の窓口に出向く頻度の方がはるかに多いはずである。基礎自治体はそれだけ住民との接触が多いのである。岡田氏の「市民を土台に、基礎的なデータ等を把握している自治体だからこそ実現できる」という記述は、自治体のもつ住民との密接度の高さを物語っている。

以上、補足も加えながら、「なぜ自治体がプライバシー保護の対策をとるのか」という点について、5つの理由を示し、まとめてきた。次に、次節から、自治体における具体的なプライバシー保護の対策についての考察またはその準備を始めるわけであるが、どんな具体策を選定するのかについて記しておきたい。

自治体におけるプライバシーの保護のための対策の選定

自治体におけるプライバシー保護の対策といっても、複数の対策や複数の視点を挙げることができよう。個人情報保護制度や住基ネット関連の条例などについて法的な視点から行う検討、情報セキュリティ政策について規定、運用、技術、評価などについて行政対応を総合的に見る視点からの検討、プライバシー関連対策についての業務処理、サービス基準、職員研修などといった職員のサービスの視点に着目して行う検討、などが考えられる。また、最初の法的な視点についても、制度制定に着目する場合と、運用に着目する場合との違いもあろう。さらに、昨今増えている、まちに設置される防犯カメラに対する規定づくりに着目するということも可能であろう。

これらについて、考え得るすべての対策についてすべての視点から取り上げるということはもちろん難しいので、本研究においては筆者の考え得る範囲で、プライバシー対策の代表的な位置づけにあらうと思われる対策であること、またそれが自治体の情報化という時代状況の中で時宜を得た対策であることなどを考慮し、次の3つを選ぶこととする。すなわち、個人情報保護条例、住基ネット条例（住基プライバシー条例）、情報セキュリティ政策、である。

個人情報保護条例については、それが総合的なプライバシー条例としばしば呼ばれるように、自治体におけるプライバシー保護の代表的な対策のための規定と言えよう。この条例に対する考察を抜きにして、自治体のプライバシー保護の問題を語ることはできないと思われる。現時点において同条例を制定していない自治体がまだ全国にはいくつか残されてはいるものの、今後、この条例を持たない自治体運営は非常に考えにくいと言えよう。総務省も全国の自治体に、その制定と整備を促しているところである。

なお、同条例について、制度的な視点に注目する方法と条例の運用的な視点に注目する方法とが考えられる。本研究においては、制度的な視点からの考察を主なものとしたい。

というも、自治体における同条例の運用を議論の中心とした場合には、その運用の中心的なテーブルの一つとなるであろう個人情報保護審議会や審査会における議論が開示請求等に対する不服申立てに関するものなどに集中しがちで、本研究の議論がやや偏ってしまうおそれがあると思われたからである。請求権に関する議論自体は自己情報コントロール権の核をなすものとして重要ではあるが、それは制度的な視点からの研究アプローチでも当然包含されるテーマである。また、比較的歴史の浅い法分野であるということもあろう。こうした条例の性質上、運用に着目するよりも、法制度の内容に着目するほうが包括的な議論が可能であるため、本研究においては、制度的な視点からの考察を中心に据えたい。

住基ネット条例（住基プライバシー条例）については、国の提唱する「電子政府・電子自治体」構想の中にも位置づけられる住基ネットシステムの導入が発端となって、全国の少なからぬ自治体において制定が始まった条例であるという、その時宜性に注目し取り上げたいと考えている。また、この住基ネットの導入議論の中でも、そのセキュリティ構造の脆弱性ゆえに、世間的にプライバシーの問題が話題になったという事実がある。この条例は、最初の制定区である杉並区において「住基プライバシー条例」と呼ばれるごとく、特にネットワーク時代のプライバシー問題に対処するために制定された条例と言える。こういった意味からも、本研究において取り上げてみたいと思う。なお、条例ができたばかりであるため、研究アプローチは運用ではなく、制度の内容に着目したものとなる。

情報セキュリティ政策については、情報化の時代にあって、個人情報保護制度全般をその技術面によって支えているのがまさにこの情報セキュリティであるとさえ言えるほど重要なものとなりつつある。情報セキュリティをめぐっては、自治体において、たいいてい要綱、規程などの形式で整備された情報セキュリティポリシーというものが定められることが多いのだが、情報セキュリティの本質はやはりその技術、運用、そして評価にあると言える。しかし、本研究が全体として法学的、行政学的、あるいは社会情報学的な研究アプローチによる考察であるため、ここでは技術論に関する記述は適度なものととどめたい。そのため暗号式やハッシュ関数などについては言及しない。また、技術論中心の議論とした場合、地方自治の理念やプライバシー保護の観点が見失われてしまう危険性もある。ここでは、そういった技術論中心の陥穽に落ちることなく、情報セキュリティを、プライバシー保護の理念を念頭に、制度、技術、運用、評価などの各方面から多角的にとらえることとしたい。こうした理由からも、情報セキュリティに関しては「政策」という名称を冠して扱うこととした。

以上、本研究において考察する、個人情報保護条例、住基ネット条例（住基プライバシー条例）、情報セキュリティ政策についての選定理由について述べてきた。次項から、各条例・政策についての検討を試みる。

なお、本稿では取り上げないが、先述の防犯カメラに関する自治体での条例づくりについてひとこと付言しておく。

昨今、街角での防犯カメラや監視カメラの設置が急速に増えている。そういったカメラには、警視庁などの行政機関が直接設置する場合もあれば、地域の商店会が設置する場合、店舗や車上、あるいは集合住宅の管理組合や個人宅など、様々なケースがある⁴⁸⁵。そして、こうした防犯カメラの設置に際しては、程度の差こそあれ、設置場所近隣でのプライバシーの問題が浮上しているようである。濱田純一氏の「プライバシーの侵害は、かつては文章によるものが中心であったが、近年においては、写真など映像による侵害の事例も増加してきている。」⁴⁸⁶という指摘は、こうした現象を示すものである。

そして、こうした、街角での設置が増える防犯カメラとプライバシー問題との調整を条例によって試みる自治体が出始めた。杉並区は、2003年7月末に「杉並区監視カメラに関する専門家会議」を発足させ、同年12月に「防犯カメラに関する設置及び利用基準」の答申を受けた。そして、答申に基づいて2004年3月「防犯カメラの設置及び利用に関する条例」が制定されたのである。

同条例は、「防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利利益を保護すること」(1条)を目的としたものである。言い換えれば、「監視カメラの有用性は十分認識しつつ、一方でプライバシーの保護をどう図るかということ」⁴⁸⁷(「専門家会議」答申)の整理を目的としているということである。同条例が対象とするカメラは事業者の設置する防犯を目的としたカメラであり、設置には際しては取扱者が表示義務や守秘義務などの義務を負うといった基準を設け、それを区長へ届け出させることにより、一定のプライバシーへの保護を確保している。また、区長は必要な際、防犯カメラ取扱者に対し、指導、勧告することができ、区民は区長に苦情の申し立てができるようになっている。

ここでは、3つの条例・政策以外のものとして、杉並区の防犯カメラの設置基準に関する条例を例として取り上げたが、今後、情報通信技術がいっそう発達し、暮らしの中にそういった情報機器が増加すればするほど、プライバシーの権利に対する国民意識もいっそう高まり、複雑化していくことが予想される。本研究では3つの対策を考察するのみであるが、情報化に伴う自治体のプライバシー保護への対応はより充実化したものが期待されていくことになろう。

5-2-1. 個人情報保護条例

⁴⁸⁵ 東京都内道路には少なくとも6000台、防犯カメラを設置しているタクシーは十数台とも言われる。(日本テレビ『きょうの出来事』「タクシーに銭湯…防犯カメラ急増 賛否が激突」、2004年5月26日23:45頃放映)

⁴⁸⁶ 濱田純一「名誉・プライバシー」吉見俊哉・花田達朗編『社会情報学ハンドブック』2004年、130頁

⁴⁸⁷ 第1回杉並区監視カメラに関する専門家会議(2003年7月31日)における山田区長挨拶より

最初に、総合的なプライバシー条例としての個人情報保護条例について検討しよう。

沿革と歴史的経過

日本の自治体において個人情報保護条例が制定され始めたのは、1970年代後半からである。それは、電子計算機による情報処理がますます進展し、住民のプライバシーを含んだ個人情報を大量に扱うようになったことによる。コンピュータで処理された電子データとしての個人情報は、これまでの紙に印刷された文書の個人情報とは異なり、その処理とその流通を目で確認することができない。情報化、電子化が進めば進むほど、個人情報の取り扱いには慎重さが求められ、それを裏づけるための十分な制度づくりが必要になる。個人情報保護条例の未制定・未整備の状況下においては、「住民にとって行政内部の情報処理は、いわばブラックボックスであり、個人情報が適正に管理されているかどうかは、知るよしもないことなのである。」⁴⁸⁸ しかし、住民情報を預かる公的機関として、こういった状態では、当然いけないわけである。憲法に保障されているプライバシーの権利が反故にされてしまっている状態を作り出してしまう。

1960年代という相対的に早い時期にコンピュータを行政事務に導入した都道府県や政令指定都市において、当初、準備された個人情報・個人データの保護のための規定は、電子データ保護規程などと呼ばれるものであった。規程であるから、これは当然、条例や規則のよりも下位に位置する訓令にとどまるものであった。しかし、区市町村などにおいても、住民基本台帳などにある住民記録を電算化するようになると、「住民総背番号制」への警戒感やプライバシーの権利の意識の高まりなどとともに、「電算条例」と呼ばれるものが各自治体で制定されるようになる。その最初のものが、1975年3月に施行された「国立市電子計算組織の運営に関する条例」であると言われている。この国立市の「電算データプライバシー条例」または「電算条例」をきっかけに、全国的に電算条例制定の動きが広まることとなった。それから10年後の1985年には、電算条例を制定している自治体の数は230団体を数えた⁴⁸⁹。

しかし、電算条例はあくまでも電算データをめぐるプライバシーの保護を目的とし、電算処理による個人情報のみを対象とした条例であった。人々のプライバシーの意識がますます高くなり、さらに西欧諸国においてさらに充実したプライバシー保護の法が制定されるようになると、電算条例だけではプライバシーの保護を求める住民ニーズに十分にこたえることはできないと、自治体自身が感じるようになっていった。まず問題となるのは、電算処理によらない、手処理・マニュアル処理によるデータの保護の問題である。行政事務においては、例えば相談窓口のアンケート票、各種申請書類、審査書類など、多くの手書きによる個人情報が扱われ、こうした処理データは、行政機関において対人業務が存在

⁴⁸⁸ 大宮市電子計算課情報処理研究会、自治大学校地方行政研究会監修『情報管理課』1994年、170頁

⁴⁸⁹ なお、この時点（1985年）で、条例ではなく、規則として制定していた団体は206団体、訓令・規程として制定していた団体は382団体であった。（兼子仁『自治体法学』1988年、188頁参照）

する限り、一定程度以下に減少することはないと考えられる。そして、実際、こうしたマニュアル処理データは電子自治体化する行政の現場においてさえも決して少なくなく、また、入力作業時など、マニュアル処理データと電算処理データの管理を峻別しにくい場面も多く想定される。ましてや、1970年代、1980年代には、現在よりもマニュアル処理データの割合は多かったと考えられる。次第に、電算処理データだけを対象とする電算条例から、マニュアル処理データの個人情報保護も図る法規へと充実させていくことの必要性が指摘されるようになっていった。

こうした点について、欧米においては「情報法」という概念の中で、電子データばかりではなく、マニュアルデータについても、同様に保護の対象とすべきという点を加味した、「目的限定原則」や「目的明確化の原則」が唱えられるようになっていった。最初にこうした原則が導入された国レベルの法は、前章で言及した1974年のアメリカの「プライバシー法」であると言われている（2条b項、3条e項）。続いて、1977年の旧西ドイツの「データ保護法」（9-11条「目的拘束の原則」）、1978年のフランスの「情報処理、ファイルおよび諸自由に関する法律」（目的外濫用罪を定める44条「目的の原則」）などが制定され、電算処理データのみならず、マニュアル処理データをも保護の対象とする流れができた。⁴⁹⁰

そして、そうした欧米における流れを受けて、1980年にはOECD8原則が勧告として出され、その8つの原則の中に、前述の「目的明確化の原則」が並べられたのだ（4章参照）。電子処理、マニュアル処理を問わず、「個人情報の収集・記録・保管・利用・外部提供という処理の全プロセスを法的に規律するには、当初収集の『目的』で押える方法が最も有効」⁴⁹¹なのである。このような、収集の目的を情報の入り口の目的のところ限定化してしまおうという「目的明確化の原則」が情報法という分野の特殊法原理であることは、前章で述べたとおりである。

こうした、プライバシー保護を広く求める国民意識の変化や情報収集の「目的明確化」という国際的な流れの中で、電算条例・電算データプライバシー条例を超えた新たな総合的なプライバシー条例がわが国の自治体の中でも具体化していくことになる。特に、OECD8原則を受けて、2年後の1982年、わが国の行政管理庁内に設置された「プライバシー保護研究会」が同原則を検証して発表した報告書は、自治体に大きな影響を与えたと言われている（4章参照）。

こうしたプライバシーの保護をめぐる社会の趨勢の中で、先駆けとなった条例が1984年7月に制定された福岡県春日市の「春日市個人情報保護条例」である。春日市個人情報保護条例⁴⁹²は「個人情報の収集、保管及び利用等の適正化を図ることによって、基本的人

⁴⁹⁰ 兼子仁『自治体法学』1988年、189頁参照

⁴⁹¹ 前掲注、189頁

⁴⁹² <http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/reiki/>。また、同市においては、「市政が市民の信託により行われるものであることにかんがみ、市民と市との情報の共有に関する施策の基本となる事項を定めることにより、個人情報の保護を図りつつ、情報公開を総合的に推進し、もって公正で民主的な市政と豊かな市民生活の実現に

権を擁護することを目的とし、「文書、図画及び電磁的記録に含まれるもの」すべての個人情報を対象とした、全国初の総合的なプライバシーの権利、基本的人権を保護するための条例として知られている。こうした春日市の動きを皮切りに、以後、国でいっさいのデータプライバシーを保護する法令がない中で、電算条例を超えた総合的プライバシー条例としての個人情報保護条例が全国の自治体で、3千団体ある中ではほんの少しずつではあるが、制定されるようになる。1985年には大阪府島本町、川崎市、岡山県御津町、1986年には葛飾区、杉並区、国立市、高槻市、市川市、飯田市、1987年には茨木市、三鷹市、岡山市において、それぞれ個人情報保護条例が制定されたのだ。

その中で、杉並区個人情報保護条例は旧電算条例を吸収発展させたものの最初の例であると言われている。また、国立市の当時の条例は「国立市情報公開及び個人情報保護に関する条例」という、電算条例を超えた個人情報保護条例とともに情報公開条例をもあわせもつ総合的な情報にかかわる条例という形式をとっていた⁴⁹³。こうして、国において旧行政機関個人情報保護法という最初のデータプライバシーを保護する法令が制定される1988年までに、13にのぼる自治体が、電算条例を超える総合的なプライバシー条例としての個人情報保護条例を制定させるに至っていったのである。⁴⁹⁴

OECD8原則の発表後、ようやく8年を経て制定された日本の旧行政機関個人情報保護法は、4章でも述べたとおり、その26条において「地方公共団体は国の施策に留意しつつ、個人情報保護の施策を策定し、実施するよう」努力すべきであると規定していた。国に先駆けてすでに個人情報保護条例を制定していた13の先進自治体を除くと、同法のこの規定が、他の全国の自治体に個人情報の保護をめぐる条例整備に関して影響を与えたことは明らかである。

次の表「条例制定団体数の推移」⁴⁹⁵の中で総務省が呼ぶ「個人情報保護条例」は「電算条例」を含むものである。その点を勘案して表を見てみると、国の旧行政機関個人情報保護法が成立する1988年以前において電算条例ないしは個人情報保護条例を制定していた自治体は、わずか345団体であった（ただし、大部分は電算条例）。これは全国のおよそ十分の一の自治体において制定されていたということである。前述の1975年の国立市の電算条例、あるいは1984年の春日市の個人情報保護条例を皮切りに、昭和期は毎年十数団体のペースで同条例は制定されていったのである。しかし、その26条において自治体

資することを目的とする」春日市情報基本条例を制定している。これはいわば、同市における情報法分野における基本法という位置づけである

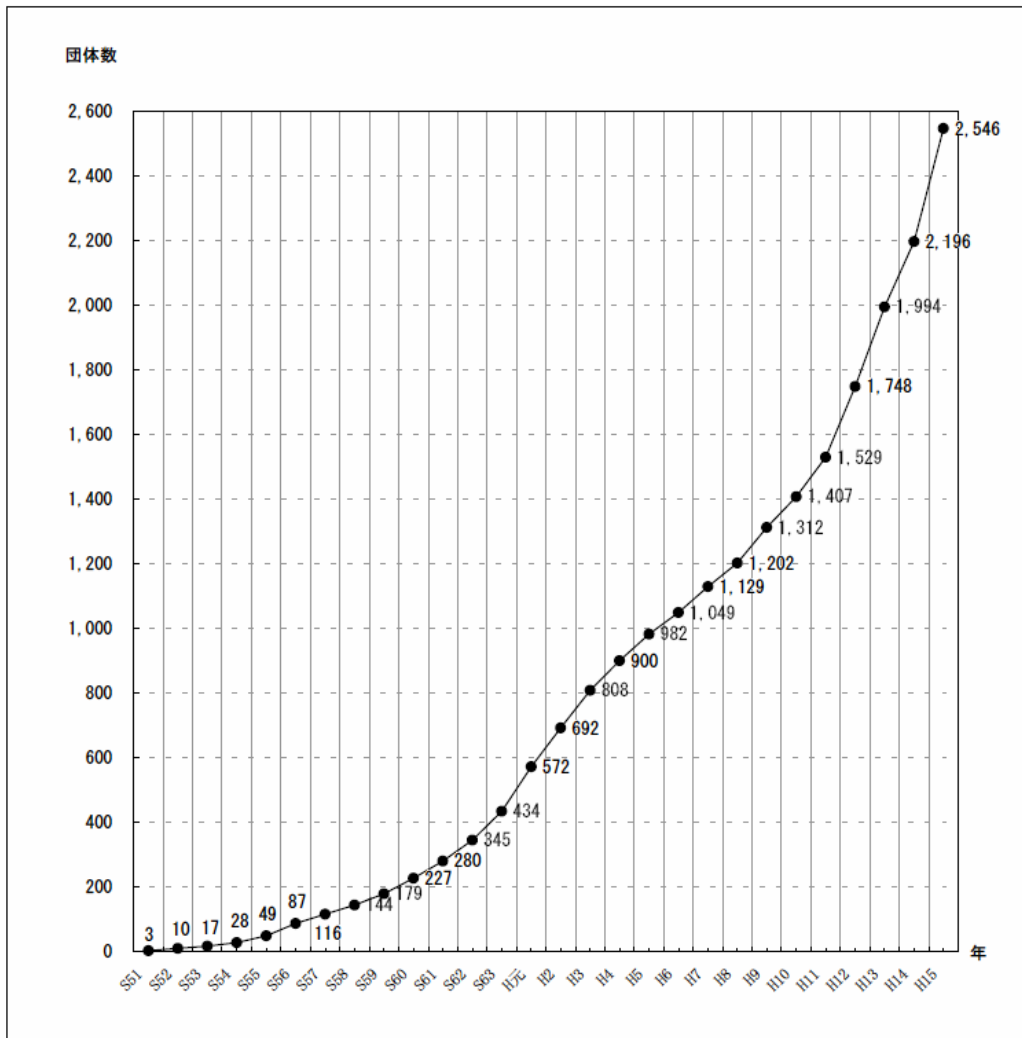
⁴⁹³ ただし、現在、同市において旧「国立市情報公開及び個人情報保護に関する条例」は廃止され、2002年12月に「国立市個人情報保護条例」と「国立市情報公開条例」とに分けて整備され、別個の条例として制定されている

⁴⁹⁴ 兼子仁『自治体法学』1988年、189-190頁参照

⁴⁹⁵ 総務省および旧自治省の同調査は1976年から毎年行われてきている。今に言うところの本格的なプライバシー条例としての個人情報保護条例の最初は1984年の春日市のそれである。この統計では、電算条例もまた「個人情報保護条例」としてカウントされている（野村武司「自治体個人情報保護条例の動態と『基本法制』」『ジュリスト No.1190号』2000年12月1日、88頁参照）

にも個人情報保護のための例規の整備を促す規定を盛り込んだ旧行政機関個人情報保護法が制定された 1988 年以降は、毎年 100 団体のペースで同条例を制定する自治体の数が増加していったのである。(表「条例制定団体数の推移」参照)

条例制定団体数の推移



調査時点	H14.1	H24.1	H34.1	H44.1	H54.1	H64.1	H74.1	H84.1	H94.1	H104.1	H114.1	H124.1	H134.1	H144.1	H154.1
制定団体数	572	692	808	900	982	1,049	1,129	1,202	1,312	1,407	1,529	1,748	1,994	2,196	2,546
対前年増	138	120	116	92	82	67	80	73	110	95	122	219	246	202	350
増加率	31.8%	21.0%	16.8%	11.4%	9.1%	6.8%	7.6%	6.5%	9.2%	7.2%	8.7%	14.3%	14.1%	10.1%	15.9%

(一部事務組合を含む)

調査時点	H84.1	H94.1	H104.1	H114.1	H124.1	H134.1	H144.1	H154.1
制定団体数	1,195	1,304	1,399	1,521	1,738	1,982	2,161	2,413
対前年増	-	109	95	122	217	244	179	252
増加率	-	8.5%	7.3%	8.7%	14.3%	14.0%	9.0%	11.8%
制定率	36.2%	39.5%	42.4%	46.1%	52.7%	60.1%	65.7%	74.0%

(一部事務組合を除く)

(表「条例制定団体数の推移」総務省のサイトより。2003年4月1日現在)

個人情報保護条例の現況

以上、電算処理データの保護を目的とした電算条例に始まり、やがて、マニュアル処理データをも含めた総合的な個人情報の保護を目的とするプライバシー条例としての個人情報保護条例へと発展してきた、個人情報保護条例までの沿革、歴史的経過をたどってきた。ここで、情報化がいっそう進み、電子自治体構想が進められ、また反面でプライバシーの権利の侵害にかかわる不安や意識が高まっている現在における、個人情報保護条例をめぐる現況を概観しておきたい。

まずはその制定状況である。個人情報保護条例の制定状況については、総務省が毎年、その結果を発表している。情報化が格段に進み、またそれに伴って官民間わず大量の個人情報が漏洩する事件が起こり、プライバシーに対する国民的な不安も高まり、また住基ネットやLGWANをはじめとしたネットワーク行政の進行、住基ネット稼動に伴うセキュリティの構造的脆弱性に対する問題指摘、住基ネットと個人情報保護関連5法制定における世論の喚起、そして総務省からの保護条例制定の要請などといった、ここ何年間かの情報化、電子化、個人情報、プライバシーをめぐる一連の動きや議論が、自治体の個人情報保護をめぐる行政運営や施策にも大きく影響してきたと言えよう。

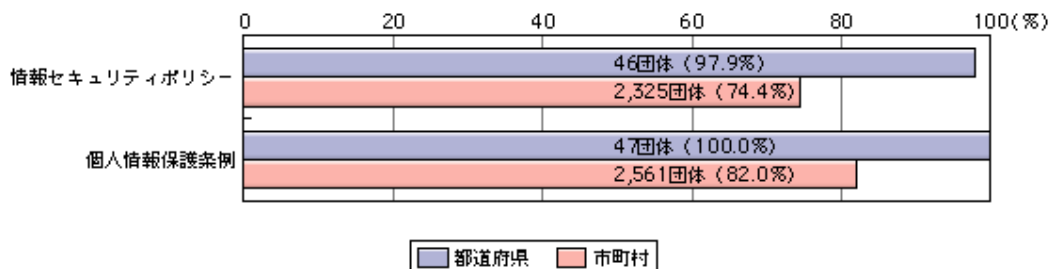
さて、平成16年4月1日の総務省の調査によると、個人情報保護条例を制定しているのは、都道府県と区市町村を合わせた3170団体中、82.4パーセントにあたる2612団体ということである。都道府県と制定指定都市および特別区はすべて条例を制定済みであり、市レベルでは640団体、町村レベルでは1889団体が制定している（同じ機関による同時期のデータ数値に若干の相違が出ているのは、保護条例が全国で制定ラッシュの過渡期にあるということと市町村合併などによる自治体数の変化によるものと思われる）。近年の傾向を大雑把に見れば、ここ数年は毎年数パーセントの割合で制定率が増加していると言えよう。

また、同保護法制を、条例ではなく、規則や規程などで制定している市町村数も287団体ある。条例制定団体と合わせると、2988団体、91.5パーセントということにはなるが、当然、電子自治体構想が推進され、ますますプライバシーに対する不安や関心が高まっている今の時代状況においては、個人情報保護をめぐる規定は規則や規程レベルでの制定によるべきではなく、地域住民の権利利益に直接かかわることがらとして議会の承認を経る条例として整備、制定されるべきである。条例としての整備が遅れている自治体は、2003年5月制定の新行政機関個人情報保護法において、「訂正」「利用停止」などの請求権がはっきりと認められたことを再認識すべきである。また、自治体内の「民間事業者に義務を課すのであれば、その実効性を担保するという意味からも、条例という形式が望ましい」⁴⁹⁶と言えよう。

2004年以降に制定または改定されている同条例の特徴には、やはり2003年5月に成立

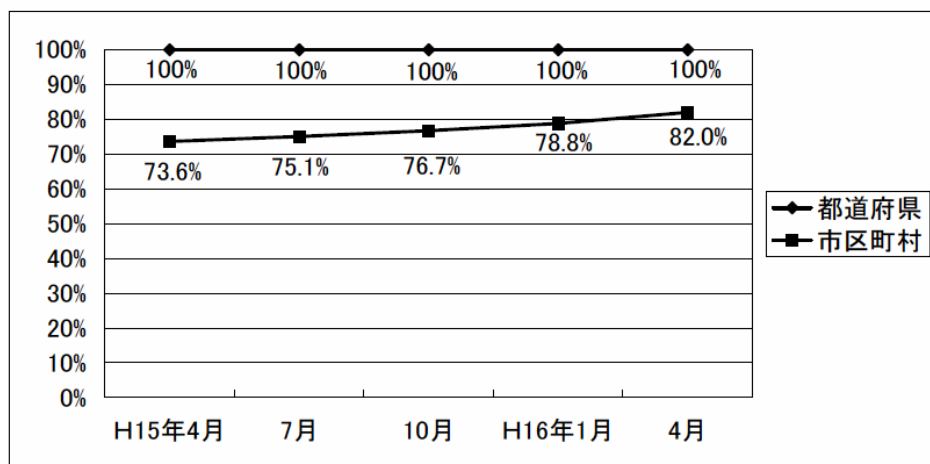
⁴⁹⁶ 藤原静雄「条例の制定・改正」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』2003年、802頁

した個人情報保護関連五法の趣旨に則ったものが多いということが挙げられる。電算処理データのみならず、マニュアル処理データをも対象とする改正が342団体増え、また罰則規定を設ける団体も218団体増えている。⁴⁹⁷



(出典) 総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシー・個人情報保護条例の策定及び制定状況調査」

個人情報保護条例の制定状況
(平成15年4月→7月→10月→平成16年1月→4月)



	H15年4月(F)	7月(G)	10月(H)	H16年1月(I)	4月(J)	(J)-(F)
市区町村数	3,213	3,208	3,204	3,199	3,123	△ 90
制定都道府県数(3)	47	47	47	47	47	0
制定市区町村数(4)	2,366	2,408	2,458	2,521	2,561	195
(3)+(4)	2,413	2,455	2,505	2,568	2,608	195

(総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシー(情報セキュリティ対策に関する基本方針)等の策定状況」⁴⁹⁸より。2004年4月1日現在)

⁴⁹⁷ 全国市議会議長会『全国市議会旬報 1556号』2004年、2頁参照

⁴⁹⁸ http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040520_1.html

市区町村分集計結果(平成16年4月1日現在)

・情報セキュリティポリシー

3, 123団体中 2, 325団体が策定済み(策定率 74. 4%)

・個人情報保護条例

3, 123団体中 2, 561団体が制定済み(制定率 82. 0%)

情報セキュリティポリシー策定状況				個人情報保護条例制定状況			
	策定済み 団体数	全団体数	策定率		制定済み 団体数	全団体数	制定率
北海道	107	212	50.5%	北海道	181	212	85.4%
青森県	67	67	100.0%	青森県	52	67	77.6%
岩手県	52	58	89.7%	岩手県	55	58	94.8%
宮城県	31	69	44.9%	宮城県	57	69	82.6%
秋田県	45	69	65.2%	秋田県	65	69	94.2%
山形県	29	44	65.9%	山形県	37	44	84.1%
福島県	70	90	77.8%	福島県	89	90	98.9%
茨城県	71	83	85.5%	茨城県	64	83	77.1%
栃木県	36	49	73.5%	栃木県	40	49	81.6%
群馬県	69	69	100.0%	群馬県	33	69	47.8%
埼玉県	81	90	90.0%	埼玉県	85	90	94.4%
千葉県	68	79	86.1%	千葉県	52	79	65.8%
東京都	46	62	74.2%	東京都	57	62	91.9%
神奈川県	33	37	89.2%	神奈川県	37	37	100.0%
新潟県	77	98	78.6%	新潟県	98	98	100.0%
富山県	34	35	97.1%	富山県	14	35	40.0%
石川県	21	39	53.8%	石川県	16	39	41.0%
福井県	29	34	85.3%	福井県	20	34	58.8%
山梨県	39	56	69.6%	山梨県	47	56	83.9%
長野県	76	117	65.0%	長野県	117	117	100.0%
岐阜県	80	80	100.0%	岐阜県	75	80	93.8%
静岡県	50	69	72.5%	静岡県	56	69	81.2%
愛知県	84	87	96.6%	愛知県	68	87	78.2%
三重県	22	66	33.3%	三重県	58	66	87.9%
滋賀県	38	50	76.0%	滋賀県	44	50	88.0%
京都府	33	39	84.6%	京都府	34	39	87.2%
大阪府	36	44	81.8%	大阪府	43	44	97.7%
兵庫県	68	85	80.0%	兵庫県	81	85	95.3%
奈良県	23	47	48.9%	奈良県	40	47	85.1%
和歌山県	50	50	100.0%	和歌山県	26	50	52.0%
鳥取県	18	39	46.2%	鳥取県	39	39	100.0%
島根県	56	59	94.9%	島根県	59	59	100.0%
岡山県	41	78	52.6%	岡山県	66	78	84.6%
広島県	48	65	73.8%	広島県	51	65	78.5%
山口県	40	53	75.5%	山口県	34	53	64.2%
徳島県	35	50	70.0%	徳島県	48	50	96.0%
香川県	28	37	75.7%	香川県	34	37	91.9%
愛媛県	53	62	85.5%	愛媛県	41	62	66.1%
高知県	23	53	43.4%	高知県	27	53	50.9%
福岡県	87	96	90.6%	福岡県	63	96	65.6%
佐賀県	39	49	79.6%	佐賀県	42	49	85.7%
長崎県	30	71	42.3%	長崎県	56	71	78.9%
熊本県	55	87	63.2%	熊本県	59	87	67.8%
大分県	58	58	100.0%	大分県	57	58	98.3%
宮崎県	35	44	79.5%	宮崎県	38	44	86.4%
鹿児島県	91	96	94.8%	鹿児島県	66	96	68.8%
沖縄県	23	52	44.2%	沖縄県	40	52	76.9%
計	2325	3123	74.4%	計	2561	3123	82.0%

(総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシー(情報セキュリティ対策に関する基本方針)等の策定状況」⁴⁹⁹より。2004年4月1日現在)

⁴⁹⁹ http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040520_1.html

規定内容の論点

では次に、自治体が大量に保有し、また管理する住民の個人情報とそのプライバシーの権利を総合的に保護するプライバシー条例としての個人情報保護条例においては、どのような規定項目が盛り込まれているのだろうか。頻発する個人情報の漏洩事件やプライバシーの権利に対する意識の高まりという変化とともに、電算条例の時代を経て、現在、個人情報保護条例に盛り込まれるべきとされる規定内容の論点がいくつか存在する。これからの個人情報保護条例の求められるべき方向性という点も若干考慮に入れながら、同条例の規定内容に見るポイントを概観してみたい。(資料編「条例における主な規定内容一覧」参照)

対象データの処理形態

総務省の調査によると、2003年4月1日現在で、個人情報保護条例を制定している全自治体2546団体のうち176団体が、その条例中ですでに電子データのみならずマニュアルデータについても、規制対象と規定しているという。しかし、逆に言うと、まだ827もの自治体において、マニュアル形式の住民情報のプライバシーが全く守られていない野放図な状態にあるということでもある。

行政が保有し、管理する個人情報に内包されるプライバシーの価値には電子処理のそれにもマニュアル処理のそれにも、根本的には何の差異もないということ認識しなければならない。行政の現場における「実際の事務処理では、電子計算機処理に係る場面とマニュアル処理に係る場面とが連動しているため、両処理を明確に区分することが困難である場合も少なくない。このような事情を考えると、マニュアル処理に係る個人情報についても、その性格に留意しつつ、保護対策を講じる必要がある」⁵⁰⁰ことは明らかである。電算処理によらない手作業によるマニュアル化された個人情報も大量に存在する現実状況においては、マニュアル処理データについても規制対象のデータとするよう規定が改正される必要がある。この傾向はすでに世界標準と行うことができ、新行政機関個人情報保護法においても対象情報には手書き文書が含まれている。

対象部門

2003年4月の時点で、半数以上の自治体の条例において、自らの組織である公的部門(実施機関)に加えて、民間部門をも規制の対象とするようになっている。過去、実際に起こった個人情報の漏洩事件の規模を見た場合、民間事業者のそのほうがはるかに大規模であることがある。また、国の個人情報保護法においては、残念ながら、行政機関個人情報保護法が職員に対して科している罰則に比べると、不十分な罰則規定にとどまっている現状がある。そういった傾向も考慮するなら、条例においても、民間部門をもその規制

⁵⁰⁰ 海老原論「地方公共団体における情報化に伴う諸問題への対応」北里敏明『情報化時代の自治体運営』2002年、192頁

対象部門として取り扱うことは望ましいと言えよう。しかし、自治体レベルにおいて民間事業者を取り締まっていくことの難しさが存在するのも否めない事実である。この点については、のちの民間事業者に対する規定の部分において改めて取り上げる。

また、対象部門に関しては、自治体の職員が配置される出資法人等も含め、その「実施機関」には自治体におけるすべての執行機関が含まれるべきであろう。実際、草加市の条例においては出資法人についても実施機関に含めている⁵⁰¹。法的に不可能なこととは言えない。

対象データの種類

基本的に個人情報保護対策は、個人という自然人の権利利益を守ることを目的としているため、保護の対象データについては、ほとんどの条例が法人を含まずに個人の情報のみを対象としている。2003年4月現在、法人などの情報をも保護の対象としている条例をもつ自治体の数は522団体、全体のおよそ五分の一（20.5パーセント）である。

個人情報システムの設置・変更に関する規制

個人情報システムの設置・変更などに際して審議会・審査会といった附属機関の意見を聞く、あるいは個人情報を取り扱う業務を新たに開始したり変更したりする際には首長に報告する、また記録項目の登録簿等を公表する、といった規制をしているケースが多いようである。

収集規制

収集の目的や根拠を明らかにし、本人から直接収集することが原則である。本人の同意があるとき、法令に定めがあるときなど以外には、個人情報を収集してはならない。個人情報保護条例の「沿革と歴史的経過」のところでも触れたが、「収集規制」は、OECD8原則にある「目的明確化の原則」の規定に則った重要な規定である。たとえ開示・訂正などの諸請求権が保障されたとしても、収集されデータ化された自己情報が無制限に利用や提供が可能であるとしたら、住民は自己情報が独り歩きする不安から解放されることはなく、またいちいち請求権を手続きに則って行使しなければならず、自己情報をコントロールしているという状態からは程遠いものになってしまうおそれがある。野村武司氏は次のように述べる。「実際に日々行われている個人情報処理を本人は把握できず、また、請求権を行使できたとしても、現実にコントロールできる範囲はわずかなものとどま」ってしまう。「そこで、個人情報保護制度では、現代社会における人格権保障の方途として、本人が実際に逐一自己情報をコントロールしていなかったとしても、本人のコントロールが個人情報に及んでいるといいうる『組織原理』の確立を試みた。その『要』となるのが、『収集目的への拘束』の原則である。」⁵⁰²と。この収集に際しての目的明確化は、個人情報の利用や提供に際しての規制と連動するものである。

⁵⁰¹ 草加市個人情報保護条例2条、http://www.city.soka.saitama.jp/reiki_int/reiki_honbun/ae32206351.html

⁵⁰² 野村武司「自治体個人情報保護条例の動態と『基本法制』」『ジュリスト No.1190』2000年12月1日、89頁

また、思想・信条・宗教・人種・犯罪歴・その他社会的差別などにつながるおそれのある情報など、プライバシーの権利の観点から慎重に扱われるべきセンシティブ情報ないし固有情報と呼ばれるものは原則、収集は禁止とすべきであろう。国の行政機関個人情報保護法はセンシティブデータに関して、実は何らの定義もしてはいないが、自治体の多くの条例が EU 指令など国際的な個人情報保護指針の流れを受けて、センシティブ情報に関する禁止規定を上乗せ条例的に定めている。

記録規制

基本的に収集規制と同様であり、個人情報を電算システムへ記録する際には何らかの規制が設けられているケースが大多数のようである。

利用・提供規制

OECD8 原則に「利用制限の原則」があるとおり、個人情報保護の対策には欠かせない規定である。個人情報は、当該業務の範囲内においてのみ利用されうるものである。本人の同意や法令の定めがあるとき以外には、目的外利用は認められないし、また、利用目的の範囲を超えて、外部に情報が提供されることも当然、認められないとすべきである。

オンライン接続の禁止規定

利用・提供規制のひとつとしてオンライン接続の禁止規定がこれまで多くの条例において明記されてきた。2003年4月現在、他機関とのオンライン接続を制限または禁止している自治体条例の数は2113団体（全体の83.0パーセント）にのぼる。このオンライン接続の制限や禁止の条項はもともと、個人情報保護条例がその前身である電算条例から姿を変えて登場したころの1980年代から1990年代ころにかけて、つまりインターネットあるいはブロードバンドといったネットワークをめぐる情報インフラが一般化かつ普及する前の時代、LGWANや住基ネットなどが想定される前の時代に、自治体の抱える個人情報の外部への漏洩を防ぐために条例中に設けられた条項である。それは、しばしば「実施機関は、個人情報を処理するため、当該地方公共団体以外の組織と通信回線を用いて結合してはならない。」といったような条文で規定されていることが多い。しかし、同条項について、松行氏は「このような条項の規定は、電子政府・電子自治体を実現する上で時代錯誤的なものに変化している。」⁵⁰³と指摘する。総務省もまた、2003年6月に全国の自治体に向けて出した「地方公共団体における個人情報保護対策について」⁵⁰⁴という文書の中で、こうしたオンライン接続に関する禁止規定をもつ条例については、早急に改正するように求めている。

維持管理に関する規制

個人情報の維持管理に関しては、情報の正確性・最新性を確保すること、改竄や漏洩を防止すること、不要情報を廃棄すること、などを規定することが多い。8割以上の条例に

⁵⁰³ 松行康夫「電子自治体はすぐそこに」恒松治治監修・坂田期雄編集責任『新 地方自治の論点 106』2004年、387頁。同じ指摘は他にも多く見受けられる（自治体情報研究会「データセキュリティとプライバシー保護」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』2002年、358頁参照）

⁵⁰⁴ 「地方公共団体における個人情報保護対策について」中に「いわゆるオンライン禁止規定について」という項目がある。http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/030710_1_9.pdf

において規定されている事項である。

自己情報の開示・訂正・削除・利用中止などの各請求権

自己情報コントロール権の保障を示す要諦となる規定である。4 章でも議論してきたとおり、自治体という「他者が有する自己についての情報をコントロールする権利（現代的プライバシー権）」をいかに確立するかが課題となる中で、「問題は、こうした権利をいかに制度として翻訳するかにあるが、まずは、個人の基礎データを大量に保有する自治体での規律が重要であるとの認識から、自治体の保有する個人情報を対象に、本人の権利を請求権として実定化することが企図され、自己情報開示請求権に始まる一連の請求権（他に、訂正請求権、削除請求権、利用中止請求権がある）が定められた。」⁵⁰⁵のである。請求権（特に訂正請求権）のひとつとして、「追加」請求権というものを明記している「横浜市個人情報の保護に関する条例」のような例もある。いずれにしても、住民が自己情報をコントロールする権利利益を、こうした諸請求権として保障する仕組みは、現在の個人情報保護条例には不可欠な規定であると言えよう。

また、請求を申請した結果、部分開示や非開示という判断が示され、それに対して不服がある場合には、もちろん請求者は行政不服審査法に基づいて不服申立てができることとなっている。

詳細な議論には踏み込まないが、請求権の運用のあり方をめぐってはいくつかの課題が残されている。例えば、法定代理人による請求権を特に規定していない場合、親から子供の情報の開示請求があった場合にどうするのか、またその論拠は何か、あるいは死者の個人情報に関する遺族からの請求はどう判断するのか、未成年者からの請求の取り扱いはどうするのか、などの諸問題については、十分に検討を重ねていく必要のある事項である。

処理状況の公表

個人情報システムの処理状況や記録項目などの公表は、個人情報の内容や所在を住民にオープンにするものであり、自己情報コントロール権の保障の前提となる規定である。

外部委託に際しての規制

宇治市、江戸川区などのケースに見られるように、自治体の個人情報の漏洩事件の多くが外部委託業者からの流出によることを認識しなければならない。外部委託に際しての規制は必須であり、なおかつ、受託者とその従事者についても自治体職員と同様の義務を貸す必要がある。委託事業者の従業員による漏洩であっても、住民から自治体が訴えられた場合に自治体が雇用責任を問われることは、宇治市の事件にける判例が示すとおりである。行政職員と同様の義務規定が外部委託の受託者とその従事者に課されるべきであろう。先述の草加市個人情報保護条例（46-52 条）や北広島市個人情報保護条例（39 条）⁵⁰⁶などでは、受託者やその従事者に対する罰則（罰金刑）を規定している。また、草加市はさらに、

⁵⁰⁵ 野村武司「自治体個人情報保護条例の動態と『基本法制』」『ジュリスト No.1190 号』2000 年 12 月 1 日、89 頁

⁵⁰⁶ http://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/dataroom/joho/kojin_info_reiki/kojin.htm

市外の受託者または市外での流出事故を想定し、市外犯に対する適用規定も定めた最初の自治体である。

個人情報処理に係る職員の責務

個人情報の処理に従事する職員の責務について何らの規制もしないことは、現在では考えにくいと言える。必須の規定であろう。

罰則

国家公務員法 109-111 条の守秘義務規定に対する罰則規定や刑法のそれぞれの当該規定がある中においても、2003 年成立の新行政機関個人情報保護法では、個人情報の不適切な取り扱いに対して刑罰を加重規定として定めるに至った。この点は 4 章で検討した。国での成立までには様々な議論があったようであるが、国に比しより多くの住民の個人情報を保有し、当該個人情報保護に関しより多くの責任を担っていると考えられる自治体は、行政機関個人情報保護法の罰則規定の趣旨を認識することが重要であろう。個人情報保護法制化専門委員会委員を務めた藤原静雄氏は、自治体職員を対象とした罰則に関して「実施機関の職員についてとくに国と別異に解する根拠は乏しいと言えよう。」⁵⁰⁷と指摘している。

新行政機関個人情報保護法成立以前においてすでに罰則を規定していた自治体の多くは、刑事罰ではない過料を課すか、あるいは地方公務員法 60 条にある守秘義務違反に対する罰則規定「一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する」と同様の罰則などを設けていた。しかし、国の法律が罰則に、正当な理由なく個人情報ファイルを提供したときには「二年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する」(53 条)とし、個人情報を不正な利益を目的として提供・盗用したときには「一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する」(54 条)などを定めた後は、自治体においても同様の罰則規定へと条例改正を行う自治体が急速に増えている。

1 年以下の懲役

付属機関の設置

地方自治法 138 条の 4 の 3 項には、「執行機関の付属機関」を置くことができるという規定がある。これら付属機関は調停、審査、諮問、または調査等において、第三者的な立場で専門家の客観的な意見を聞いたり、広く市民の参加を求める場合などには非常に有効な機関となり得る。現在、8 割近くの自治体において、個人情報保護に関する何らかの付属機関が設置されている。横浜市のように、個人情報保護に係る実施機関からの諮問に応じて意見を提出する審議会と、個人情報や情報公開に関する市民の不服申立を受け審査する審査会と、二つの付属機関を設置している自治体などもある。

開示・訂正などの各請求権の申請に対する判断に慎重さが求められる場合、その判断が同様のケース全体に影響を及ぼし得るような場合には、審議会や審査会といった付属機関

⁵⁰⁷ 藤原静雄「条例の制定・改正」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』2003 年、893 頁

において審議されることが多いはずである。その際に付属機関の果たす役割はきわめて大きいものがある。そうした場合、審議会・審査会の判断がいわばチェックポイントとなり得るわけである

救済措置

実施機関による個人情報の取り扱いに関して何らかの不満や異議がある場合には、住民が何らかの形で再議や確認を申し立てることのできる制度が整備されるべきである。具体的には、苦情処理や不服申立手続などがある。急速な情報化の進展、またプライバシー意識のいっそうの高まりなどを考えれば、苦情処理や不服申立手続といった個人情報の取り扱いに関する救済措置は今後ますます重要になってくると思われる。特に、不服申立や訴訟といった一定の手続きが要求される制度よりも、その迅速さや柔軟さから苦情処理のほうは今後ますます増えると考えられ、住民が利用しやすい対応窓口などを整備しておく必要があると思われる。

2003年4月の時点では、苦情処理を条例中で整備している自治体は1083団体(42.5パーセント)と半数にも満たず、また不服申立手続の整備状況(1644団体、64.6パーセント)よりも不十分な状態である。個人情報の保護が意味するものは、情報の有用性、つまり個人情報が自治体「行政の適正かつ円滑な運営」に有用であるということばかりではなく、個人情報が住民の権利利益に直接かかわる事項として守るべき基本的人権であるということ、そしてそれを制度的に保障し整備しなければならないということ、である。住民本位であるべき地方自治として、保護条例に救済措置をきちんと保障することは重要である。

民間事業者の責務

国の個人情報保護法が成立したことで、民間部門の個人情報保護に対する自治体の姿勢も一定の再検討の必要がありそうである。保護法においては、12条から14条にかけて自治体と民間部門との関連規定がおかれている。12条では「区域内の事業者等への支援」が、13条では「苦情処理のあっせん等」が、14条では「地方公共団体が処理する事務」が、それぞれ規定されている。国が同法4章の中で民間事業者に対する規制の枠組みを詳細に定めたため、自治体が規制の枠組みをすでに定めている場合には、法律との整合性を整える必要がある。また、国の定めた規制の枠組みに、地域事情等を勘案するなら、一定のレベルで上乗せ条例的な規定を定めることは可能なはずである⁵⁰⁸。

現行の自治体の条例においては、民間事業者に責務や努力義務を要請するかたち規定しているところが多い。民間業者への規制を定めた個人情報保護法が存在すること、実際に自治体において監視や取り締りを行うことが難しい事情などを勘案すると、自治体業務の

⁵⁰⁸ 「個人情報保護法は必要最小限の規制を行うものなので、一般的な上乗せ条例、要するに、この法律の義務を対象を限定することなく加重することは難しいが、個別具体的な地方の実情に応じた義務の加重は許されるということが前提となる。」藤原静雄「条例の制定・改正」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』2003年、891頁

受託事業者に対する規制を除けば、それ以外の一般の地域内の民間事業者に対して自治体条例が定められる内容は責務規定にとどまらざるを得ないという事情も、理解できないことではないと言えよう。

民間事業者の自主規制と民間事業者に対する自治体の監視体制

2003年4月の時点で、民間事業者への自主規制を条例に定めている自治体は462団体（18.1パーセント）、資料提出・調査・立入・指導・勧告・公表など何らかの監視体制を敷いている自治体は591団体（23.2パーセント）と、いずれも数分の一程度という状況である。「民間事業者の責務」の項でも述べたとおり、国の法律が民間事業者に対する規制に関して規定していること、そして企業活動の広範囲性、あるいは自治体が実際に事業者を監視したり取り締まったりする人材確保の難しさ、といった点において、民間事業者を対象とした規制については「自治体条例では限界もあ⁵⁰⁹」るのも反面の事実である。しかし、規制行政ベースの規定ではなく、行政指導ベースの規定であれば、自治体での制定は運用も含め決して不可能なものではないはずである。

以上、住民の個人情報とそのプライバシーの権利を総合的に保護する個人情報保護条例の主な規定内容の論点やポイントについて検討してきた。条例の規定項目をめぐる議論のポイントのみを拾いながら述べた限定的なものであるが、条例の規定内容としてのエッセンスについてはひととおりカバーしているはずである。

最後に、そうした規定内容よりも細かい業務処理段階の具体的なルールの範疇にある技術論的事柄について、すなわち、改正住民基本台帳法との比較の中で論じられる点についてひとこと付言しておきたい。それは、電子データとしての個人情報の処理に関する事柄である。

住基ネットはそのシステム導入時の国民的議論の結果として、セキュリティの構造的脆弱性を除けば、その運用において、プライバシーへの配慮が細かく規定されることとなった。そのひとつが、ログつまり「使用記録」の開示である。これは考えてみれば、自己情報コントロール権というものが広く認められるようになった今では、市民という情報主体にとっては自分の情報の利用のされ方をチェックできるという、ごく当たり前に期待してよい法的な裏づけであるはずだ。自己情報の保護の必要性和自己情報をめぐるプライバシーの権利の存在においては、住基ネットの本人確認情報とそれ以外の自己情報との間には何らの差異もないはずである。いや、むしろ、生活保護や納税額等に関する、つまり住基ネット以外の自己情報のほうがよほどプライバシーの程度の高い情報であると考えられる場合もある。

しかしながら、住基ネット以外の、その他個人情報の全般の保護を目的とする個人情報保護条例の施行規則や処理ルールにおいて、このログ（使用記録）の開示などが規定され

⁵⁰⁹ 野村武司「自治体個人情報保護条例の動態と『基本法制』」『ジュリスト No.1190号』2000年12月1日、89頁

ている自治体は皆無に等しいのではないかと思われる。自治体は、本人確認情報とその他個人情報の別なく、日常業務のシステムにおいてもすべてログを管理し、いつでも住民の要求にしたがって開示することができるようにしていなければならないのではないだろうか。個人情報保護条例を制定していながら、この至極当然のことが放置されてきたのではないだろうか。こうした状態を「あまりに長期にわたり放置すると不作為によるプライバシーの侵害になる可能性があると考える。」⁵¹⁰という指摘はもっともであろう。

まとめ

1970年代の電算処理データのみを保護の対象とした電算条例に始まり、やがて電算処理・マニュアル処理を問わず、住民の個人情報とそのプライバシーの権利を総合的に保護するプライバシー条例としての個人情報保護条例の、歴史的経緯、沿革、現況、そして条例の規定内容のポイントについて概観してきた。電子自治体構想が全国の自治体で推進され、ますます情報化が進み、またプライバシー保護への国民的意識が高まり、さらに、これまでその対応が自治体よりも遅いと批判されてきた国が個人情報保護関連5法を成立させた今、「地方公共団体においては、その保有する個人情報に関し、条例を制定して保護を図るべきことはもとより、公的部門にふさわしい厳格な内容の保護措置とすべきであることは、(中略)当然と考えられる。」⁵¹¹のである。

市の全住民 21 万人の個人情報流出事件を起こしてしまい、なおかつ個人情報を持ち出した人物に対して刑事責任を追及できなかったという苦い経験をした宇治市は、次のように述べている。「情報それ自体は無体物で『情報窃取』は刑罰が科されない状況にあり、法制度では磁気情報化された個人情報は全く無防備な状況にある。このような制度的には無防備な情報の世界で、大量に蓄積された市民の個人情報を日々取り扱っているということを確認に自覚しなければならない。無防備な中では、自治体は自らの立法、個人情報保護条例で補完せざるを得ない。」⁵¹²

宇治市は決して特別なケースではあるまい。同様の流出事件、プライバシー侵害に対する損害賠償事件はどこ自治体でも起こり得るのだ。自治体は例外なく、地域の住民に関する大量の個人情報を日々管理していることを認識しなければならない。そうした「無防備な」状況下におかれている自治体は、自分たちの地域特性に応じた「公的部門にふさわしい厳格な内容の」個人情報保護条例を検討するときを迎えていると言える。

⁵¹⁰ 財団法人地方自治情報センター『電子自治体実現に向けての具体的なセキュリティシステムの手法とモデルシステムの検証について』2004年3月、23頁

⁵¹¹ 小川登美夫「地方公共団体の個人情報保護」『法学教室 No.250』2001年7月、27頁

⁵¹² 木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月、11頁。(原稿は木村氏より頂いたものであるため、出版元は特にない)

5-2-2. 住基ネット条例（住基プライバシー条例）

では、次に、住基ネットというネットワーク型行政の新しいシステムの導入にあわせ、いくつかの自治体で制定されていった、もう一つのプライバシー条例、個別法的プライバシー条例とも言える住基ネット条例（住基プライバシー条例）について考察してみよう。

はじめに

従来、自治体の保有する個人情報と保護し、住民のプライバシーを守る例規の代表として個人情報保護条例が整備されてきたわけである。しかし、住民基本台帳ネットワークシステム（以下、「住基ネット」または「住基ネットシステム」という）が全国で稼働し始めると、そのシステムの構造的脆弱性に対する不安から、通称「住基ネット条例」または「住基プライバシー条例」と言われる、住基ネットシステムの本人確認情報の保護に焦点を当てた条例がいくつかの自治体で制定されるようになった。杉並区の「杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例」（以下、「住基プライバシー条例」という）（2001年9月）を皮切りに、世田谷区の「世田谷区住民基本台帳ネットワークシステムのセキュリティ対策に関する条例」（2001年12月）、横浜市の「横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例」（2001年12月）、長野県の「長野県住民基本台帳法に基づく本人確認情報の保護に関する条例」（2002年8月）など、現在では、全国の数多くの自治体において、住基ネット条例が制定されているとも言われている。

住基ネットシステムの概要と問題点

では、最初に、全国の自治体において制定された一連の「住基ネット条例」の引き金となった住基ネットシステムそのものについて若干、触れておきたい。

住基ネットシステム、つまり住民基本台帳ネットワークシステムは、改正住民基本台帳法に基づいて実施されている制度である⁵¹³。まず、住基ネットシステムとは、全国の個人の「本人確認情報」、つまり 氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード、（住所や氏名などの）変更履歴、という6つの情報を、区市町村から都道府県に通知し、都道府県は区市町村から通知された本人確認情報を指定情報処理機関（財団法人地方自治情報センター）に通知し、当該情報を国の行政機関等が本人確認のため利用する、一連のシステムのことである。これら本人確認情報は、国の264の事務の処理に利用されることになっている。

住基ネットは2002年8月5日に一次稼働を開始し、全国民に11桁のコード番号が配

⁵¹³ もともとは旧自治省の「住民記録システムのネットワークの構築等に関する調査研究会」の1994年8月の発足と、同研究会から1995年2月に発表された中間報告が、住基ネットシステムの端緒となっている。当時から、プライバシーの侵害になるシステムである、国民総背番号制になる、といった批判がなされていた

布された。さらに、2003年8月25日に、二次稼働（本稼働）をし、3千の全国の自治体と264の国の省庁の業務担当部署とが住基用の独自ネットワークでつながったのである。また、希望者には住基ネットカードが頒布され、同カードによる住民票や印鑑証明の発行なども開始された。

情報の流通経路をたどると、指定情報処理機関を頂点としたヒエラルヒー構造になっているように考えられがちであるが、実際の住基ネットシステムの施策の権限者としての行政庁は総務省や指定情報処理機関ではなく、各都道府県知事である。各区市町村長は本人確認情報を知事に報告する義務（30条の5、1-2項）が課されており、また知事は指定情報処理機関にそれら本人確認情報の管理を委託しているのである（30条の10-30条の28）。また、住民基本台帳事務は法定受託事務ではなく、あくまでも自治事務であることを付言しておく。

改正住民基本台帳法には、本人確認情報を保護するために、30条の17に「指定情報処理機関の役員若しくは職員（本人確認情報保護委員会の委員を含む。第3項において同じ。）又はこれらの職にあつた者は、本人確認情報処理事務等に関して知り得た秘密を漏らしてはならない。」と規定し、さらに42条には「第30条の17第1項若しくは第2項、第30条の31第1項若しくは第2項又は第30条の35第1項から第3項までの規定に違反して秘密を漏らした者は、2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する。」という罰則規定が定められている。

しかし、それにもかかわらず、次のようなプライバシーをめぐる不安やシステムに対する問題点が指摘されている。第一に、住民基本台帳法そのものが個人情報保護に無防備であるということ。第二に、住基ネットシステムの構造そのものにセキュリティ対策上の欠陥があること。第三に、指定情報処理機関で一括管理し、行政目的のために利用することがすでにプライバシーの侵害であるということ。第四に、住基ネットカードに記録される情報がどこまで拡大されるのかがはっきりしないので不安であるということ。こうした、いくつかの問題点が指摘されている。

最初の二つの問題点に関しては、住基ネットシステムそのものが構造上、個人情報を適切に保護することできない仕組みになってしまっているという指摘がある。つまり、住基ネットというネットワークシステムは、各自治体が全国どこで利用されるかわからない個人情報を、それぞれのセキュリティ対策で、かつそれぞれの独立した立場で管理している、独立性の高いネットワークなのである。知事が県下の市町村長に命令できるわけでもなければ、各都道府県との間で全国ネットワークにつながる指定情報処理機関が統一したセキュリティ対策を施す権限を持っているわけでもない。情報セキュリティにおいては、組織の中の平均値でもなければ、最大値でもなく、ネットワーク中の最低レベルがすなわちその組織のセキュリティの実力となるのだ。しかし、3千の独立した組織がつながるこの住基ネットというネットワークでは、本人確認情報という個人情報の管理やそのセキュリテ

イ対策は、各自治体の倫理観と技術レベルに完全に任されているのである。⁵¹⁴ こうした問題点から、福島県矢祭町⁵¹⁵のようにそもそも住基ネットへの参加を今でも拒否している自治体もある。

第三の問題点に関しては、例えば、西東京市の市民およそ 100 人が、2004 年 8 月、市に対して、11 桁の「住民票コードをつけることで（1）個体番号がついた家畜や工業製品などと同じ扱いにするのは人格権の侵害、（2）分散している個人データを集めて利用できる可能性が高まり、プライバシー侵害の危険性を著しく高める」⁵¹⁶などの理由で、慰謝料計約 1000 万円（1 人当たり 10 万円）を求める国家賠償請求訴訟を東京地裁に起こしているケースがある。国や都道府県に住基ネットの運用差し止めなどを求める訴訟は全国各地で起きているが、西東京市のように、区市町村に慰謝料を請求する大規模な訴訟としては初めてのケースである。

また、第四の住基ネットカードに関しては、その利用の拡充については各自治体がきちんと条例で定めることで、住民に説明する責任がある。しかし、住基ネットシステムの構造などに対するそもそもの不安から、住基ネットカードの利用はあまり進んでいるとは言えない。2004 年 8 月現在、住基ネットカードの普及率は 0.28 パーセント（枚数としては 36 万 1420 枚）という低い数値にとどまっているのが現状である。

こうした諸々の問題点を抱えながらも、改正住民基本台帳法の成立によってスタートした住基ネットであるが、皮肉なことに、このネットワークシステムが個人情報の漏洩やプライバシーの保護の問題などにおいて、住民に大きな不安を抱かせるシステムであったことが、日本におけるプライバシーの保護の議論を活発化させ、個人情報保護法の成立などを結果的に後押ししたというのはおそらく間違いなからうと思われる。しかし、個人情報保護法や関連法が成立したからといって、住基ネットシステムをめぐる問題点が解決したわけでは毛頭なく、同システムをめぐる課題は変わらずに存在し続けている。そうした中、本人確認情報の漏洩の不安やセキュリティ対策に関する構造上の欠陥に対応するために、いくつかの自治体では、住基ネットシステムの稼働と相前後して、その対策のための制度整備にとりかかり始めたのである。それが、個人情報保護条例の住基ネット版とでもいうべき「住基プライバシー条例」あるいは「住基ネット条例」と呼ばれるものなのである。

⁵¹⁴ 住基ネットシステムのセキュリティ上の問題点については、長野県と総務省の間で議論が行われてきた経緯がある。長野県は 2003 年 12 月に住基ネットへの侵入実験を行った。その結果、インターネットから実験対象となった波田町の庁内 LAN のファイアウォールの突破はできなかったが、庁内 LAN 接続の端末から住基ネットサーバー（CS）に侵入するためのファイアウォールの仕組みは判読可能になったという。（「住基ネット『情報の改ざん可能』長野の実験 市町村、甘い管理」『朝日新聞 朝刊』2003 年 12 月 17 日、14 版、38 面などを参照）

⁵¹⁵ 矢祭町では、当初町長側から住基ネットシステムへの疑義が指摘されていた。その後、住基ネット条例の整備を条件に参加を表明したが、議会側が参加を拒絶する姿勢を崩さず、2002 年 12 月、住基ネット条例案は否決され、町は住基ネットへの不参加を事実上、宣言した。

⁵¹⁶ 「<住基ネット> 人格権の侵害などで西東京市を市民が提訴」『毎日新聞（インターネット版）』2004 年 8 月 3 日

特別条例の制定の動き

この項の冒頭にもいくつかの住基ネット条例を紹介したが、自治体が自分の地域の住民のプライバシーを守るための自己防衛策として、特別条例を制定するというこうした一連の動きは、杉並区のそれに端を発したものであった。2004年12月現在、こうした住基ネット条例のような特別条例を制定している自治体の数を正確には把握できていないが、数十にのぼるとも言われている。その代表的なものを記してみると、

杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例（住基プライバシー条例。2001年9月）

世田谷区住民基本台帳ネットワークシステムのセキュリティ対策に関する条例（2001年12月）

横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例（2001年12月）

長野県住民基本台帳法に基づく本人確認情報の保護に関する条例（2002年8月）

豊島区住民基本台帳ネットワークシステムに係るセキュリティ対策に関する条例（2003年3月）

中野区住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例（2003年7月）

浦添市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例（2003年12月）

などである。

また、こうした住基ネット条例といった特別条例を個別に制定せず、既存の個人情報保護条例の一部を住基ネット条例と同様の内容に改正することで住基ネット対策をとる自治体も多く現れた。例えば、練馬区、高槻市、狛江市、三鷹市、読谷村、福山市などである。こうした自治体では、既存の個人情報保護条例の「回線の結合」などの規定中に、自治体住民の個人情報の漏洩などの危険性のある場合などの緊急時に、首長判断によって住基ネットから切断することを可能とする規定を盛り込んだり、罰則に、改正住民基本台帳法と同様に、規定に違反して秘密を漏らした場合には「2年以下の懲役又は100万円以下の罰金に処する」という規定などを盛り込んでいる場合が多いようである。特に、要となるのは、首長判断によって住基ネットからの切断を可能とした規定である。この点については、個人情報保護条例とは別に住基ネット条例という特別条例を制定しているケースの特徴を見ながら、さらに議論してみたいと思う。

住基ネット条例はその制定数から見ても、個人情報保護条例ほど広く普及し、一般化された条例であるとは言えない。住基ネットが構造的脆弱性という問題を抱えたネットワークシステムであるかないかは別にしても、前述のとおり、こうした住基ネット条例を備えている自治体は全国3千の中で言えば数十であり、圧倒的に少数派である。そのため、住基ネット条例と言われるものが、その条例中に標準装備しておくべきであろうと思われる

規定上の論点をここに抽出することは、筆者にとってやや冒険ではあるのだが、管見では、その論点は 2、3 の規定に集約できるように思われる。また、傾向として、住基ネット条例は条文の数にしても十前後を数えるほどの比較的簡単な構造の条例であることが多いようである。

条例内容の特徴

事例調査として次章では横浜市の例を取り上げるので、ここでは議論が重ならないようにしたい。全国に先駆けてこうした住基ネットをめぐる特別条例を制定し、かつその後他の自治体の住基ネット条例制定に大きな影響を与えた杉並区⁵¹⁷の住基プライバシー条例は、こうした先鋭的な例という意味では、住基ネット条例の典型的なものと言えるのかもしれない。もともと住基ネットへの全面不参加を検討していた杉並区は、早くから、そのネットワークシステムに対する構造的脆弱性を指摘していた自治体として、その欠陥を補うための条例の準備を進めていたのである⁵¹⁸。また、当時は、住基ネットシステムを稼働させる大前提として約束されていたはずの個人情報保護法が国会で成立するメドがたっていないという政治的状況にある中で、住基ネットの先行スタートという事情がはたらいていたことも付言しておく必要がある。この意味において、2003 年 5 月つまり個人情報保護法成立以前に制定されたいくつかの住基プライバシー条例や住基ネット条例は、国の法律の不備を補うために自治体が条例制定権を行使した典型的な例であるとも言える。

さて、杉並区の住基プライバシー条例の場合もそうであるが、住基ネット条例は、その目的・理念、首長の責務、審議会への報告、個人情報の不正利用に対する措置、個人情報の不正取得の禁止、首長の報告・調査の要求、そして過料などが規定されていることが多い。

特に、この中で、住基ネット条例の要諦となる部分は、首長の責務や報告・調査の規定であろう。これらの規定は、いわば自治体にとっての住基ネットシステムの管理の方法、住基ネットとの関係を説明している規定であるとも言える。これらの規定では、例えば、首長の責務として「首長は、住基ネットの事務処理に当たり、その適正化を図り、住民の個人情報の漏洩、滅失又は棄損の防止その他の安全管理のために必要かつ適切な措置を講

⁵¹⁷ 杉並区は、「住民の利便性の向上という法益」と「プライバシーの保護という法益」という両保護法益の存在を認める中で、最終的には横浜市同様、本人確認情報の送信を希望する者の情報のみを都に提供する方式を採用することにした。しかし、国・都は住基ネットシステムへの接続希望者だけの本人データを受信することを拒否し、事実上、杉並区全住民が住基ネットシステムに不参加の状態が続いている。こうした事態を打開するため、杉並区では司法に判断を求めている。同区は横浜市に認められた選択方式が同区には認められないのは法の下での平等に反するとして国・都を相手に提訴した。同区では全住民の 17 パーセントが本人確認情報のデータ送信を拒否している。裁判における同区の要求事項は、住基ネット参加希望区民 43 万人のデータ受信義務が都にあることの確認、非接続期間の住基ネット関連機器賃貸料およびその他の損害賠償、である。

⁵¹⁸ 2001 年 8 月、区情報公開・個人情報保護審議会より、2002 年 8 月から予定されている住民基本台帳ネットワークシステムの一次稼働にともなう住民記載事項の漏洩や不適正な利用などによる区民の基本的人権の侵害を懸念し、区独自の対策条例を制定すべきであるという答申が区長に出される。

じなければならない。」といったことをまず明記している。これによって、住基ネットシステム上の住民の個人情報の漏洩等が疑われるような危険のある場合には、首長が適切な安全措置をとらなければならないということを明確化しているのだ。

次に、首長の報告・調査の要求の規定も欠かせない。これは、住基ネットシステム上の個人情報不正利用されている場合に対する措置として定められていることがほとんどである。それは、例えば、「首長は、住民の個人情報が漏洩または不正利用され、基本的人権が侵害されるおそれがある場合には、住基ネットに接続している国、その他の地方公共団体、指定情報処理機関等に対し、報告を求めるとともに、必要な調査を行わなければならない。」という規定が定められる。住基ネットにかかわる個人情報の漏洩等があった場合には、首長の責務として、より具体的に、報告・調査を義務づけているのである。さらに、国や他の自治体からの報告・調査の結果、何らかの安全措置がとられなければならない場合には、措置を講じるにあたってあらかじめこうした事態と措置について、個人情報審査会あるいは同審議会等に対し意見を伺う義務があるとしている場合が多いようである。

しかい、より重要なのは、そうした住民の個人情報漏洩の危険が疑われるものの、調査結果等も含め安全措置について審査会や審議会に意見を伺っている時間的余裕がない場合、つまり個人情報漏洩等による住民の基本的人権の侵害の危険が差し迫っているときの対応規定である。そこには「個人情報の漏洩等により、住民の基本的人権の侵害が明白に認められ、かつ差し迫った危険があると認められるときには、前項の規定にかかわらず、首長は、審査会の意見聴取を経ずに、適切な措置をとることができる。」といった文言が記されている。ここにいう「適切な措置」とは、住基ネットからの離脱・切断を意味するにほかならない。ただ、どこの住基ネット条例においても、「住基ネットからの離脱・切断」という国に対して刺激的な文言は置かず、「適切な措置」といった解釈の含みを持たせた文言で、自治体のとり得る緊急対応策を表現しているようである。

住基ネットの個人情報を不正利用した場合などの罰則規定については、まちまちのようである。「5万円以下の過料」というところもあれば、「6月以下の懲役又は30万円以下の罰金」という刑罰を規定しているところもある。

住基ネットシステムの構造的脆弱性を指摘する自治体は自団体の住民のプライバシー保護のために、以上のような規定内容を含んだ住基ネット条例を整備し、住民基本台帳事務を執行しているのである。ただし、中には政治的な事情により、杉並区のように住基プライバシー条例を制定したにもかかわらず、住基ネットへの参加が宙に浮いてしまっているケースや、福島県矢祭町のように住基ネット条例が議会で否決され、住基ネットへの不参加を宣言した自治体などもある。いずれの場合においても、住基ネット条例という特別条例の制定が、本人確認情報の漏洩等によってプライバシーが侵害されることがないように、住民のための保護措置としてとられた行動であることに相違はないようである。

なお、こうした住基ネットの構造的脆弱性に各自治体がバラバラに対応せざるを得ない現状の問題点を指摘し、今後も発展していくであろうネットワーク行政の情報セキュリティ

ィ対策のためにも、全国3千の自治体全体に横断的に適用されるような「スーパー条例」といった新しい概念の地方自治法規の必要性を説く声もある⁵¹⁹。

5-2-3. 情報セキュリティ政策

では、最後の情報セキュリティ政策について考察する。

はじめに

先に議論した個人情報保護条例とここで検討しようとしている情報セキュリティとは、密接不可分の関係にある。個人情報保護を実効性あるものとするためには情報セキュリティの適切な実施が必要であるし、また、情報セキュリティの確保のためには個人情報保護について議論しなければならない。個人情報保護制度の出発点とも言われる OECD8 原則の5番目に、「安全保護の原則 (Security Safeguards Principle)」がある。第3章でも検討したとおり、それは「個人データは、その紛失、不正アクセス、破壊、利用、改竄、漏洩等の危険に対し、適切なセキュリティの措置によって保護されなければならない。」⁵²⁰とある。この「安全保護の原則」はその規定内容からも明らかなように、プライバシーの問題を考える上で、個人情報保護とセキュリティとの問題が密接不可分のものであるということを図らずも象徴しているものと言える。2003年5月に国会で成立した個人情報保護法は OECD8 原則に対応するようにその義務規定が定められているが、同法の中にも情報セキュリティと関連のある規定が盛り込まれている。20条「安全管理措置」、21条「従業員の監督」、22条「委託先の監督」がそれら情報セキュリティと関連のある規定であると言えよう。⁵²¹ まずは、このように、情報セキュリティと個人情報保護という両者が深く結びついているという点を再認識しておく必要がある。

情報セキュリティ対策に関する研究は、本格的に論じようとするれば相当な範囲と分量となることが予想される。自治体における情報セキュリティの対策に絞ったとしても、それはおそらく、情報セキュリティ概念の検討に始まり、自治体を取り巻くネットワークシステムの現状の確認、実際のセキュリティに対する脅威の例や種類の説明、認証・暗号・ファイアウォールなどの技術的対策措置の検討、情報セキュリティポリシーの制度的対策の検討、さらに情報セキュリティに関する監査や認証制度の利用の検討、などにまでおよぶ

⁵¹⁹ 個人情報保護やシステム監査を専門とする弁護士藤谷護人氏は「スーパー条例」の必要性を訴えている。同氏『地方自治IT法務大全』2004年、49-50頁、または、同氏『e-Japan時代の情報セキュリティと個人情報保護』2003年、73-75頁、などを参照

⁵²⁰ OECD, *OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, 2002, p.15、(拙訳)

⁵²¹ 藤谷護人『e-Japan時代の情報セキュリティと個人情報保護』2003年、16-17頁参照

議論となろう。情報セキュリティを軸とした研究では、個人情報保護の問題が情報セキュリティの議論を構成する一要素として論じられることもしばしばある⁵²²。こうしたことを考慮すると、「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」という本研究の中で、それらすべてについて網羅的に論じていくことは現実的ではない。ここでは、ポイントとなる部分を議論するのみにとどめたい。特定の細かなセキュリティ対策については、次章の具体的事例調査の中で、そのいくつかについて言及することとなろう。

日本における情報セキュリティ政策

かつての、自治体の情報化の初期段階において、情報セキュリティという問題がこれほどクローズアップされることはなかった。というのも、例えば、1960、1970年代に自治体にコンピュータが初めて導入された当時、コンピュータと言えば電算室に設置された、大量のバッチ処理をするためのホストコンピュータであり、オンラインも限定的であり、業務に当たる職員は実に限られていたため、情報セキュリティは一部の職員にとっての関心事でしかなく、また人的な管理がすなわちセキュリティの管理ということでしたのである。そして、おそらく「情報セキュリティ」「セキュリティ」といった言葉の概念がまだ存在していなかったであろうと思われる。時代が少し進み、1970、1980年代になると、自治体におけるコンピュータが電算室から各利用原課にも設置されるようになる。しかし、やはり人的な管理あるいはメディア等の管理が、情報管理の、つまり情報セキュリティのテーマであった。本格的に、現在言うところの情報セキュリティが自治体においての重要テーマとなってきたのは、1990年代以降である。特に、それは自治体の情報化、電子自治体構想等が人口に膾炙するようになってからであり、今日では情報セキュリティの議論がいよいよ本格化し始め、現在に至っているのである。

しかし、そうした現在においても、日本における情報セキュリティの対策は決して世界の最先端を行っているわけではない。海外では主に軍が中心となって暗号技術などの情報セキュリティ政策全般について開発のイニシアチブをとっている例が多いのだが、「軍隊がない」日本においては、経済や社会活動などのソフト分野をつかさどる経済産業省（情報セキュリティ政策室⁵²³）がセキュリティ政策を主導しているのだ。軍主導の情報セキュリ

⁵²² 藤谷護人氏は次のように述べている。「個人情報保護とセキュリティということからしますと、セキュリティの中には個人情報の盗難や改ざんだったり、それから地震などさまざまな災害だったりという、いろいろな脅威の種類があります。個人情報はセキュリティの中の脅威の一つという位置づけができると思います。そういうことからすると、セキュリティの概念の方が個人情報保護より広いと言えます。」（同氏『e-Japan時代の情報セキュリティと個人情報保護』2003年、17-18頁）

⁵²³ 経産省情報セキュリティ政策室は、e-Japan構想が策定されたのと同じ2000年に設置され、これまでの3年半の間に「電子署名法」「CRYPTREC」「ISMS適合性評価制度」「情報セキュリティ監査」などを策定。同室の役割は、情報セキュリティの確保に必要な技術とマネジメントとの両輪を整備するというもの。また、電子政府の実現を情報セキュリティの側面から支援するのが同室の役割でもある。同省ではこれを「電子政府イニシアチブ」と呼んでいる。また、経産省の情報セキュリティ対策整備の5つの柱は、セキュリティマネジメント（情報セキュリティ監査制度、ISMS適合性評価制度、など） 技術評価（ハード・ソフトともにセキュリティ製品開発の安全評価であるISO/IEC15408、暗号技術評価のCRYPTREC、なりすまし防止の

ティ政策は強制力が高い結果、立法化されやすく、また国民への浸透が早い。それに比し、経産省主導のわが国の情報セキュリティ政策の場合には、法制度として強制はしづらいという事情がある。経産省自身、情報セキュリティはまだ未熟な分野であり、情報セキュリティ監査やガイドラインへの準拠が法制化されるのは⁵²⁴将来の話であろうという認識を持っているようである。⁵²⁵ 経産省が進める情報セキュリティ政策については、本節の最後に「情報セキュリティ総合戦略」「情報セキュリティ監査制度」「ISMS 適合性評価制度」として改めて取り上げることにする。

さて、電子政府・電子自治体の構想を進める基本政策である e-Japan 戦略においても、情報セキュリティは非常に重要なテーマの一つである。例えば、「e-Japan 重点計画 2003」⁵²⁶中の「重点政策 5 分野」の一つに、「高度情報通信ネットワークの安全性及び信頼性の確保」という情報セキュリティにかかわるものが挙げられている。そのセキュリティ確保のための具体的施策として、政府の情報セキュリティ確保、重要インフラのサイバーテロ対策、普及啓発、技術開発・人材育成、の4つが述べられている。

また、これまでの国の法的取り組みを概観してみると、次のような法令において、情報セキュリティ関連の規定が設けられている。すなわち、まず、e-Japan 戦略の前提となる法律である高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（以下、IT 基本法という。2001 年 1 月）さらに、不正アクセス禁止等に関する法律（以下、不正アクセス禁止法という。2002 年 2 月）電子署名及び認証業務に関する法律（以下、電子署名法という。2002 年 4 月）不正競争防止法（2003 年 5 月の不正競争防止法の一部を改正する法律が成立）個人情報保護に関する法律（個人情報保護法。2003 年 5 月）などが代表的なものとして挙げられよう。

さらに、法令ではないものの国が定めた情報セキュリティに関する基準も少なくない。例えば、まず、内閣安全保障・危機管理室と情報セキュリティ対策推進室が策定した情報セキュリティポリシーに関するガイドライン⁵²⁷（2000 年 7 月）が挙げられよう。さらに、省庁レベルの基準としては、総務省が作成した「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」⁵²⁸、経済産業省による情報セキュリティ管理基準・情報

PKI 推進、など） インシデント対応体制の整備（国際的なセキュリティトラブル対応団体 FIRST との提携、コンピュータ緊急対応センター、最新ウイルス情報を提供する IPA セキュリティセンターの設立、など） 人材育成（2001 年からの情報セキュリティアドミニストレータ試験の施行、など） 国際連携（G8 リヨングループとの連携、ISO/IEC への準拠、など）である。（コンピュータ・エージ社「経済産業省が提示するセキュリティ対策」『月刊コンピュータピア 2003 年 11 月号』2003 年 11 月、36-39 頁参照）

⁵²⁴ 内閣の情報通信技術戦略本部（現高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部＝IT 戦略本部）内に設置された部会・情報セキュリティ対策推進会議が、2000 年 7 月に決定した各中央省庁向けの「情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」は閣議決定を経てはいない

⁵²⁵ コンピュータ・エージ社「経済産業省が提示するセキュリティ対策」『月刊コンピュータピア 2003 年 11 月号』2003 年 11 月、36-39 頁。ちなみに、「軍隊がない」というのは経産省情報セキュリティ政策室の言葉である

⁵²⁶ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/030808honbun.pdf>

⁵²⁷ <http://www.kantei.go.jp/jp/it/security/taisaku/guideline.html>

⁵²⁸ http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daityo/pdf/030512_1_5.pdf

セキュリティ監査基準(2003年4月)、旧通産省によって制定されたコンピュータ不正アクセス対策基準(1996年8月)、同じく同省策定のコンピュータウイルス対策基準(1990年2月)、旧郵政省による情報通信ネットワーク安全・信頼性基準(1987年)などである。最後の郵政省による基準は、2001年3月に総務省により情報セキュリティ管理を追加し改定されている。また、旧通産省は、個人情報保護ハンドブック(1998年10月)というものも策定している。

情報セキュリティに関する規範・制度

次に、情報セキュリティに関する規範や認証制度は、国内外にわたりさらに多くのものが存在する。そのうち、その影響力の大きさと規範的効果の大きさとにおいて最も代表的なものは、第3章でも取り上げた OECD8原則、EU指令、そして OECD 情報システムセキュリティガイドライン、であろう。特に、OECD 情報システムセキュリティガイドラインの「可用性(availability)、機密性(confidentiality)、完全性(integrity)」という用語やその定義は、後述する経産省の推進する情報セキュリティ監査制度などに直接的な影響を与えている。他には次のようなものがよく知られている。

まず、製品やシステムが採用する技術を対象としたセキュリティ基準としての ISO/IEC 15408 である。これが日本向けの国内標準とされたものが JIS X 5070 である。経済産業省は2001年よりこの ISO/IEC 15408 および JIS X 5070 への適合性を評価、認証するための制度として「IT セキュリティ評価及び認証制度」を運用開始している。

また、情報セキュリティガイドラインとしての BS 7799 のパート 2⁵²⁹を国際標準化したものである ISO/IEC 17799(Information Technology-Code of Practice for Information Security Management)がある。これは2000年に第1版が発行されているので、ISO/IEC 17799:2000 とも表されるが、これを日本規格協会が国内向けに出したものが「情報セキュリティマネジメントの実践のための規範」いわゆる JIS X 5080 である。この JIS X 5080 をもとに作られた評価制度が次の ISMS 適合性評価制度である。

旧「情報処理サービス業情報システム安全対策実施事業所認定制度」(以下、安対制度)の後継制度として、2002年4月からスタートした情報セキュリティ管理に関する認証制度が、ISMS 適合性評価制度である。第三者評価システムの採用による国際的にも信頼のある認証制度と言われ、経済産業省も推進している。認定審査の基準として、先述の ISO/IEC 17799 および JIS X 5080 を採用している。民間企業ばかりではなく、自治体においてもその認証取得をるところが現れ始めているが、詳しくは後述する。

情報セキュリティ管理ための手引書としての ISO/IEC TR 13335 がある。これは GMITS (Guidelines for the Management of IT Security) とも呼ばれている。情報セキュリティというよりも、IT セキュリティの管理を中心に作成されている。

⁵²⁹ BS 7799-2: 1999 (Information security management-Part 2: Specification for information security management systems)

情報システムの信頼性・安全性・効率性の向上を目的に、情報化の健全な推進を目指し 1985 年に制定されたシステム監査である。システム監査⁵³⁰と次に述べる情報セキュリティ監査とは混同されることがあるが、監査対象と目的において違いがある。つまり、システム監査の監査対象は情報システムであるのに対して、情報セキュリティ監査の監査対象は情報資産である。ここでいう情報資産とは情報および情報処理設備であり、データベース、ハードウェア、ネットワークなどの情報システムにかかわるものと、手書きの文書や記憶なども含んでいる。監査対象において、システム監査が情報システムにかかわるもののみを対象としているのに対し、情報セキュリティ監査は情報システム以外のアナログ情報をも含んでいる。また、目的においては、経済産業省「システム監査基準」のよると、システム監査は情報システムの「信頼性」「安全性」「効率性」の向上であるが、情報セキュリティのそれは機密性、完全性、可用性の向上にある。

経済産業省は 2003 年 4 月より、情報セキュリティ監査制度を開始している。その目的は「情報システムの機密性、完全性および可用性を阻害する危険から情報システムを保護すること」にあり、情報資産全体をその監査対象とする。この制度は情報セキュリティ監査基準および情報セキュリティ管理基準という 2 つの基準からなり、後者の管理基準は ISO/IEC 17799 および JIS X 5080 をベースにしている。この監査制度については、ISMS 適合性評価制度とともに後に詳しく述べる。⁵³¹

なお、その他の規範としては、「個人情報保護に関するコンプライアンス・プログラムの要求事項」として 1999 年に日本規格協会によって定められた JIS Q 15001 や、財団法人日本情報処理開発協会（JIPDEC）が旧通産省の個人情報保護ガイドラインに準拠して個人情報情報を適切に取り扱っている事業者に対して認められるプライバシーマーク制度などがあり、これらはどちらかという個人情報保護関連の諸制度であるが、直接間接に情報セキュリティとの深い関わりがあると言える。

情報セキュリティをめぐる脅威

次に、情報セキュリティをめぐる事故・事件といった脅威にはどのようなものがあるのか確認しておこう。

自治体に関係あるであろうものを、簡単に列挙してみる。IT 機器の故障、OS やソフトウェアの故障、データベース・マネジメント・システムの不具合、システムの運用ミス、自然災害による故障・事故全般、IT 機器やデータ書き込みメディアの盗難、盗聴、DoS 攻撃（Denial of Service 攻撃）、不正アクセス、なりすまし（ユーザへのなりすましおよびコ

⁵³⁰ また、昨今のシステム監査の動向としては、IT ガバナンス（企業の目標達成のために IT をコントロールするプロセスと構造）の観点を取り入れるという点であり、経営戦略としての IT 戦略の側面が重要になってきている。情報セキュリティの確保は IT ガバナンスの重要な要素の一つでもある。

⁵³¹ 情報セキュリティに関する法令、基準、規範などについては、織茂昌之『情報セキュリティの基礎』2002 年、96-109 頁・129-146 頁、あるいは、日本ネットワークセキュリティ協会編『個人情報保護法対策セキュリティ実践マニュアル』2003 年、145-165 頁などを参照

ンピュータへのなりすまし) データの改竄、ウイルスやワームの流布と感染などが挙げられよう。もっと細かく、事故・事件の性質別に分類することが可能であろうが、ここではあまり踏み込まないことにする。

しかし、こうした脅威が私たちの日常の中でしばしば見られること、あるいは少なくとも、日常頻繁に耳にするようになってきていることは確かであろう。例えば、記憶に新しいところでは、外国のクラッカーの不正アクセスによる 2000 年 1 月の中央省庁のホームページ改竄事件⁵³²がある。あるいは、自治体の例ではないが、2004 年 2 月、国立大学の研究員が、社団法人コンピュータソフトウェア著作権協会 (ACCS) のサイトのセキュリティホールについて不正アクセスし、1200 人分の個人情報を引き出した例は記憶に新しい⁵³³。あるいは、2003 年 8 月、世田谷区や大阪府をはじめとした 70 以上の自治体において、パソコンが Blaster およびその亜種である Welch というウイルスに感染したことがあった。2000 台以上のパソコンが Welch に感染した大阪府における原因は、感染した個人 PC の持ち込みであった。また、自治体の職員がデータの入ったノート型パソコンやメディアを盗難されたり、置き引きにあったという例は枚挙に暇がない。外国の自治体の例では、アメリカの自治体の電子入札の際に、他の入札価格を盗み見るといった事件や、オーストラリアの病院において患者のデータが改竄されるという事件などが起こっている。ますます情報化する流れの中では、自治体に限らず、こうした情報や情報システムに対する事件・事故の脅威は今後も増え続けることはまず間違いない。

情報セキュリティの意味

では、この情報セキュリティの意味について考えてみたい。

この点については、3 章で議論した OECD 情報システムセキュリティガイドライン⁵³⁴を基本に考えることができる。改めて記すと、情報セキュリティの目的は「情報システムを利用する者の利害が、可用性、機密性および完全性の欠陥から危害を受けないように守ること」にあるという。ここにいう、情報の「可用性・機密性・完全性」はしばしば情報セキュリティの要件であると言われる。可用性 (availability) とは「特定のデータ、情報および情報システムに必要な時にアクセスし、また利用可能であること」であり、機密性 (confidentiality) とは「特定のデータおよび情報に、許可された時および許可された方法によって、許可された者、機関および処理のみがアクセスできること」であり、完全性 (integrity) とは「特定のデータおよび情報が正確かつ完全であること、およびその正確性

⁵³² 当時の科学技術庁、総務庁、経済企画庁など 24 の中央省庁関係のサイトが数日間にわたって改竄され続けた。経済企画庁の改竄ページに書き込まれていた「Your security level is so lame (おまえらのセキュリティレベルは超時代遅れ)」という誹謗は、多くの関係者を皮肉にもう領かせることになった(当時の改竄ページは次のサイトで確認可能。<http://www.sam-hi-ho.ne.jp/laputa/00/01/stagojp/00stagojp.html>)

⁵³³ 「京大研究員を逮捕 不正アクセス容疑」『朝日新聞 夕刊』朝日新聞東京本社、2004 年 2 月 4 日、4 版、1 面等参照

⁵³⁴ OECD, *OECD Guidelines for the Security of Information Systems*, 1992、http://www.oecd.org/document/19/0%2C2340%2Cen_2649_34255_1815059_1_1_1_1%2C00.html

と完全性が維持されていること」である⁵³⁵。平たく言えば、可用性の確保によって、システム上の事故や自然災害や DoS 攻撃などによるシステム障害から守られるのだ。また、機密性の確保によって、盗聴、不正侵入、不正アクセス、なりすまし、過失による情報漏洩などから保護される。さらに、完全性の確保によって、なりすまし、ウイルス、不正アクセスなどによるデータの改竄^{ざん}などから守ることができる。

情報セキュリティ技術

では、次に、こうした情報化にともなうさまざまな脅威から身を守り、また情報セキュリティを確保するために、どのような対応技術や方式があるのか考えてみたい。自治体においてすでに導入されているか、または検討されている、情報セキュリティ技術についてごく簡単に触れておきたい。

まず、情報の盗聴、漏洩、改竄、なりすましなどを防ぐために、認証技術というものがある。つまり、情報にアクセスしたりそれを利用しようとしている人や団体が、そのアクセス権限の許可を受けている者なのかどうかを認証する技術や方法のことである。いくつかの方法があるが、代表的なものとしては、磁気カードや IC カード、パスワード、バイオメトリクス（生体認証）であろう。

は、カード上の磁気部分あるいは IC（集積回路）部分に本人確認情報を格納し、それを利用者に配布する方法である。比較的、先進的な自治体においては、早くからこうしたカードを作成して、住民票の申請交付などに利用してきた⁵³⁶。コストの面などからこれまで磁気カードが主流であったが、今後はその拡張性とセキュリティの高さの優越性から IC カードの需要が増えると言われている。住基ネットカードは IC カードによる行政カードの代表例である。この住基ネットカードを利用して、現在の公的個人認証サービスは導入されている。また、岩手県の水沢市は 2000 年に非接触型 IC カードを利用した行政サービスの導入で知られる。

のパスワードはもっとも一般に普及している認証方法である。これはコスト面や利便性からは大変優れているが、記憶にたよるシステムであるため、確実性という点において不安定さがともなう問題がある。忘却という問題以上に、パスワードをふせんなどに記してパソコンに貼り付けているなどの問題は、行政のみならず企業などにおいても深刻に指摘されてきた。

バイオメトリクスは、IT 機器利用者の生体的特徴をもとに個体差を判別し、個人を認証する手法である。代表的な識別方法には、静的識別方法と動的識別方法とがある。前者には指紋、網膜、虹彩などによる方法が、後者には署名や声紋（音声）などによる方法がある。ただし、これらバイオメトリクスには導入コストが比較的高くなるという課題が残

⁵³⁵ *ibid.*, (以上、拙訳)

⁵³⁶ 最新のデータはないが、日本経済新聞社の調べによると、2001 年の時点で、4 分の 1 以上の自治体で磁気カードが導入されているという。(日本経済新聞社『日経地域情報 No.359 号』2001 年、頁)

されている。

このように複数の認証技術や方法が存在するが、それらはどれも完璧ということは当然、あり得ない。これらを有効に機能させるためには、こうした認証技術を複数組み合わせるという複合型の方法が、検討されるべき4番目の方法と言えよう。

次に、よく知られる暗号という技術がある。暗号は特定のデータや情報を第三者が解読できないようにあるルールに基づいて変換（暗号化および復号化）し、情報のやり取りの機密性を高める技術である。「暗号技術は認証や電子署名の基本となる技術であり、セキュリティ対策の基盤となる技術といえることができる。」⁵³⁷のだ。暗号技術には暗号アルゴリズム公開型と同秘匿型とがあるが、一般的には公開型が利用される。公開型には、共通鍵方式と公開鍵方式とがある。共通鍵方式は、送信者の暗号化用の鍵と受信者の復号化用の鍵とが同じ鍵を用いる方式をいう。それに対し、公開鍵方式は、異なる二つの鍵が1組の暗号鍵として用いられることを前提に、そのいずれか一方を公開する方式である。公開されるほうの鍵を公開鍵、非公開のほうの鍵を秘密鍵と呼ぶ。

次に電子署名である。電子署名は上述の公開鍵暗号技術と密接不可分のものである。公開鍵暗号においては、データの暗号化は送信者側が相手の公開鍵を用いて暗号化した。電子署名においては、データの送信者が自分の秘密鍵を用いてデータを暗号化し、秘匿性を高め、認証機能を持たせるのである。こうした電子署名が機能するためには、公開鍵が署名者本人のものであるということを保証する公開鍵基盤（PKI、Public Key Infrastructure）としての認証局（CA、Certification Authority）が必要である。

自治体のとるべき情報セキュリティ対策

以上、情報セキュリティの脅威に対するセキュリティ技術や方式について述べた。しかし、こうした認証、暗号、電子署名といった技術論では、実際の自治体がとるべき対策の議論にはならない。認証、暗号、電子署名はあくまでも技術論にすぎない。では、自治体はそういった情報セキュリティ技術を利用して、どのような対策をとる必要があるのだろうか。特に、今は自治体の情報化が「ネットワーク化」という特徴を有しているという点にも配慮しなければならない。

自治体情報研究会は、ネットワーク化した現在の自治体のセキュリティの対策の構成要素として、次の6つの点を指摘している⁵³⁸。すなわち、人的保護、物理的保護、ユーザ認証、アクセス制御、暗号化、管理と監視、である。先の技術論と重なる部分もあるので、重複は避けるが、人的保護とは、自治体職員の情報セキュリティ対策に対する意識の問題のことである。この対策のために、ひとつにはCIOの設置があろうし、また情報システム課のみにではなく、各課ごとの情報化推進アドバイザー的なセキュリティ

⁵³⁷ 織茂昌之『情報セキュリティの基礎』2002年、49頁

⁵³⁸ 自治体情報研究会「オープンシステムとセキュリティ」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』2002年、365頁

の知識を有する職員を配置すること、またそういった職員の養成ということが望まれよう。この問題をめぐる対策のため、総務省では「地方公共団体の情報セキュリティ研修のあり方に関する研究会」を設置している。総務省の犬丸氏は、同研究会への報告書を踏まえ、次のように述べている。「国及び地方公共団体においては、これまでも電子自治体における情報セキュリティ対策に積極的に取り組んできたが、その対策は制度面・技術面での取組に重点が置かれていた。しかし、どれほど優れた制度や技術を導入したとしても、それを実際に運用していくのは個々の職員であり、職員に十分な知識・スキルと高い意識がなければ、それがセキュリティホールとなり、その団体の情報システム全体が脆弱なものとなりかねない。」⁵³⁹

次に、物理的保護とは IT 機器やメディアなどがきちんとした監視下、保護下で管理、利用されているかということである。自治体における個人情報漏洩事件のうち非常に多いのが、行政データの入ったノート型パソコンやメディアの盗難である。こうした事件を踏まえ、岡村久道氏は「カバンはどこへ」問題と揶揄を込めて指摘している。ユーザ認証については先の認証技術のところで触れたように、適切な認証が自治体で行なわれているかどうかという問題である。

アクセス制御については、特にネットワーク化されている現在の状況下では重要な問題のひとつである。まず、インターネットというオープンな、つまりインセキュアなネットワークに接続されている現実に備えるために、ファイアウォールの設置は欠かせない。周知のとおり、ファイアウォールとは不特定多数の者がアクセス可能な外部のインターネットから、内部組織のコンピュータが接続されているイントラネットへの不正なパケットの通過を防御するために、外部と内部の間に設けられるハードウェアおよびソフトウェアの防御壁のことである。ファイアウォールの方式にはパケットフィルタリング、サーキット・ゲートウェイ方式およびアプリケーション・ゲートウェイ方式とがある。暗号化については先述したとおりである。

管理と監視とは、自治体のネットワークに対する管理と監視である。不正アクセスや不正侵入などの監視のために、アクセスログを保存・解析することは必要であろう。この監視業務については、職員が 24 時間行うことは労働面やコスト面から見ても現実的ではない。専門知識が必要な情報セキュリティという点も考慮し、維持管理については信頼できる民間企業に外部委託するほうが現実的であろう。

また、その他にも、自治体のとりうる初歩的な対策はたくさんある。いくつかを追記しておく。まず、ウイルスワクチンソフトの導入がある。また、自治体ホームページに事故があった時のためにミラーサーバの設定をしておくべきである。さらに、改竄に備えて常にデータのバックアップをとっておくことも必要である。また、スクリーンセーバーの活用でアクセス権限を限定化することも容易に導入できる効果的な方策である。

⁵³⁹ 犬丸淳「電子自治体における情報セキュリティ研修のあり方について」『地方自治 10月号 671号』2003年、71頁

情報セキュリティポリシー

自治体のセキュリティの対策の構成要素として、人的保護、物理的保護、ユーザ認証、アクセス制御、暗号化、管理と監視、など6つをみてきたが、これらに加えてとして制度整備を挙げることができよう。制度整備とは、いわゆる情報セキュリティポリシーの策定である。セキュリティポリシーとは、財団法人金融情報システムセンターの『金融情報システム白書』によれば、「会社、あるいは組織の情報資産を適切に保護するための会社等としての安全対策に関する統一方針」のことである。そして、そこには「保護されるべき情報資産、保護を行うべき理由、それらについての責任の所在等、を定める必要がある。」⁵⁴⁰という。

情報セキュリティポリシーの策定に関して、政府はまず、内閣の情報通信技術戦略本部（現高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部＝IT戦略本部）内に部会として情報セキュリティ対策推進会議を設置し、2000年7月に「情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」⁵⁴¹を決定し、各中央省庁に対して「情報セキュリティポリシーに関する基本的な考え方、策定、運用及び見直し方法」などを発表した。また、自治体に対しては、総務省が、上記「ガイドライン」にやや先立つ2000年3月に「地方公共団体のためのコンピュータセキュリティに関する調査研究報告書」⁵⁴²を作成し、自治体におけるセキュリティ対策の動向、対策基準のあり方、その具体案などを示した。また、同省は2001年3月に「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」⁵⁴³を策定（2003年3月に一部改訂）し、自治体における情報セキュリティポリシー策定の必要性、その基本的な考え方、策定手続きなどを説いている。

山崎文明氏は、情報セキュリティポリシーにおける要諦は、情報の機密性（confidentiality）、情報の完全性（integrity）、情報の可用性（availability）が確保されていることであると、「組織としてどのような姿勢で、どのような制御を行うことで『情報資産が適切に保護された状態』を維持しようとしているのかを、明文化したものが情報セキュリティポリシーになる。」⁵⁴⁴と述べている。確かに、こうした視点で見たときに、総務省の助言も手伝い、2004年4月1日現在、都道府県ではほとんどすべて（46団体）が、区市町村においては約75パーセントの自治体が情報セキュリティポリシーの策定を終えている（図表「情報セキュリティポリシーの策定状況」参照）。しかし、都道府県、政令指定都市、あるいは都

⁵⁴⁰ 財団法人金融情報システムセンター編『平成14年版 金融情報システム白書』2001年、143頁

⁵⁴¹ 情報通信技術戦略本部「情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」、2000年7月、

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/security/taisaku/guideline.html>

⁵⁴² 総務省・地方公共団体のためのセキュリティ対策基準のあり方検討委員会、「地方公共団体のためのコンピュータセキュリティに関する調査研究報告書」、2000年3月、

<http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/security.pdf>

⁵⁴³ 総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」、2001年3月、

http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daiyo/pdf/030512_1_5.pdf

⁵⁴⁴ 山崎文明『情報セキュリティと個人情報保護 完全対策』2004年、34頁

市部の比較的大きな区市を除いた、少なくない町村において、「とりあえずセキュリティポリシーを策定しないとまずいから、雛型を見ながら策定はしたが、実際にはよくわからないし、運用できていない」という自治体関係者の本音を耳にすることは少なくない。セキュリティポリシーは自治体の行政の情報資産に網をかぶせ、職員に向けられるものであって、そこには議会が含まれないため、例規的に言えば、議会の承認が必要な条例である必要はなく、たいていの場合は行政側だけで決定できる規程ないしは要綱の形で策定されている。それ自体が不適切であると断じることはできないが、こうした制定手続きの気安さが、情報セキュリティポリシーをめぐる、こうした安易な状況を生み出している可能性がある。

電子自治体構想の推進に向けて、住民の個人情報をはじめとした行政の抱える情報資産がプライバシー等を侵害することなく適切に保護されるために、自治体が情報セキュリティポリシーを策定することは最低限必要かつ、電子自治体への入場券であるとも言えよう。しかしながら、ただ単に、例規あるいは例規に順ずる情報セキュリティポリシーができればそれでよいというのではない。それはあくまでも住民の個人情報を保護すること、つまり自治体の抱える情報資産をきちんと守ることに眼目があるのだ。自治体の現場では、多くの場合、情報セキュリティポリシーは何やらコンピュータに詳しい人にしかわからない専門的な、かつ新たにつくられた個人情報保護条例とは全然別の規定というイメージを持っている職員が少なくないようである。しかし、こうしたとらえ方が適切ではないことは確かである。個人情報保護条例も情報セキュリティポリシーもともに住民の個人情報を保護する制度、プライバシーを保護するための制度という枠組みの中で、有機的に理解されるべきものであろう。極論を言えば、情報セキュリティポリシーは個人情報保護に関する規定を、情報システムの管理や技術論に注目して定めた具体的指針と理解されよう。

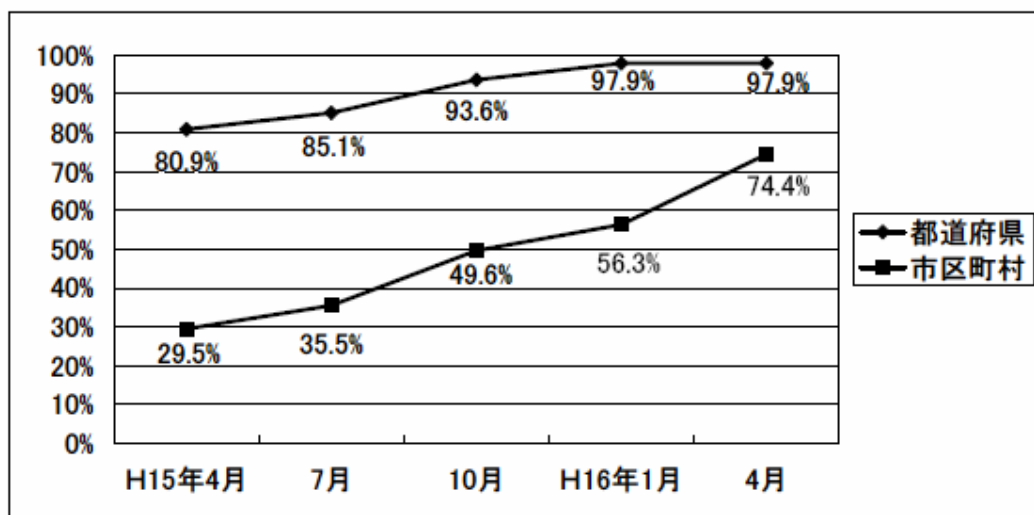
さらに、情報セキュリティポリシーを策定し、自治体の例規集の中に仲間入りさせただけでは何も意味がない。いくら立派な情報セキュリティポリシーを策定しても、職員の意識が低ければ、何の効果も発揮するものではない。策定されたポリシーどおりに運用され、情報資産が適切に守られているかどうかの評価がなされるべきである。そういった、行政組織の情報セキュリティが適切であるかどうかの評価を委託している先進的な自治体の例が出始めている。代表的なものは ISMS 適合性評価制度や情報セキュリティ監査などを利用する市川市、三鷹市、杉並区などの取り組みである。こういった事例については、次章で詳しく見ていきたい。

また、情報セキュリティポリシー策定にあたって、町村などの小さな自治体においては特に、そのための予算確保⁵⁴⁵や専門知識を備えた職員の確保の難しさに直面し、結果的に情報セキュリティ対策が遅れてしまっているケースもあるようである。そういった場合にひとつの解決のヒントとなるのは、例えば、和歌山県内の自治体が共同アウトソーシング

⁵⁴⁵ 自治体が個別にセキュリティポリシーを策定しようとするに100万~200万くらいの予算がかかるという試算がある

方式でセキュリティポリシーを策定したようなケースがあろう⁵⁴⁶。

情報セキュリティポリシーの策定状況
(平成15年4月→7月→10月→平成16年1月→4月)



	H15年4月(A)	7月(B)	10月(C)	H16年1月(D)	4月(E)	(E)-(A)
市区町村数	3,213	3,208	3,204	3,199	3,123	△ 90
策定都道府県数(1)	38	40	44	46	46	8
策定市区町村数(2)	947	1,139	1,590	1,802	2,325	1,378
(1)+(2)	985	1,179	1,634	1,848	2,371	1,386

(総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシー(情報セキュリティ対策に関する基本方針)等の策定状況」⁵⁴⁷より。2004年4月1日現在)

電子自治体にかぎったことではないが、利便性と安全性とは一般的に負の関係にある。利便性を高めれば安全性は低くなり、安全性を高めれば利便性は低くなる。また、情報セキュリティ技術の導入にはそれなりの予算的裏づけがなければ実現できないという現実問題もある。そのため、情報セキュリティの導入・運用・維持管理には、利便性と安全性の兼ね合いと自治体の方針、また自治体の予算規模などによって、自ずと自治体ごとの差異が生じてくる。肝要なのは、各自治体が電子自治体構想における情報セキュリティの問題を「明日は我が身」、そして、いつでも「起こりうるもの」と真摯に受け止め、それぞれの自治体にふさわしい対策のあり方を日頃から議論し、それぞれのセキュリティポリシーをきちんと運用していくことである。

⁵⁴⁶ 和歌山県内の39市町村が共同で結成した「和歌山県情報セキュリティ協議会」は、セキュリティポリシー策定にともなう予算不足、知識不足の両者を解決しようという試みである。セキュリティポリシーの策定依頼は県内のNPOである情報セキュリティ研究所に依頼し、1市町村あたりのコストは50万円前後に節約できたという。また、市町村間の情報交換も同時にはかれた。(日経BP社「事例に学ぶセキュリティ対策」『日経BPガバメントテクノロジー 2003年冬号』2003年、28頁参照)

⁵⁴⁷ http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040520_1.html

経済産業省「情報セキュリティ総合戦略」

2003年10月、経済産業省は「情報セキュリティ総合戦略」を発表した。この「総合戦略」は、その副題にあるとおり、世界最高水準の「高信頼性社会」実現による経済・文化国家日本の競争力強化と総合的な安全保障向上を、官民協調しながら進めていく計画を綴ったものである。同「戦略」は3つの戦略、すなわち、戦略1：しなやかな「事故前提社会システム」の構築、戦略2：「高信頼性」を強みとするための公的対応の強化、戦略3：内閣機能強化による統一的推進、とから構成されている。「戦略」は、国・自治体・重要インフラ・企業・個人あるいは技術・セキュリティマネジメントといった諸側面からの対策を検討し、計画を練っている。そこでは、自治体のとるべき情報セキュリティ政策が、事前予防策と事故対応策とに分けて整理されている。

最初に、自治体における事前予防策である。まず、国、重要インフラとともに自治体についてもまた情報セキュリティに関する事前予防の対策の遅れが指摘されている。今後はさらに、新たな基盤整備を行い、技術とセキュリティマネジメントを両輪とした対策とその施策を充実、強化させていく必要があるという。具体的には、セキュリティポリシーの策定、それに伴ったシステム構築と技術開発、システム調達の際の安全性確保（暗号技術の利活用）、情報セキュリティ監査の利活用やISMS認証取得による情報セキュリティマネジメントの体制構築、などが必要であるという。また、どれも3年以内に実現なしは実用化すべき事項であるとされている。⁵⁴⁸

次に、自治体における事故対応策である。「戦略」は、情報セキュリティに関する事故が起こることは必然という認識に立ち、事故が起きた際の被害を最小化・局限化させ、回復力の高いシステム構築を行なう必要があることを説く。これまでの施策は、事故予防策に重点が置かれてきたため、事故対応策は遅れている状況にあるからだ。具体的には、自治体は数が多くかつ規模の格差も大きく、それぞれの自律的な情報セキュリティ対策が困難な場合もあるため、自治体間のセキュリティ情報の共有体制を構築し、また、事故が起こった場合を想定し、行政「サービス継続・復旧計画策定ガイドライン」を策定・公表することが求められるという。事前予防策とともに、これも3年以内に実現すべき事項であるとされている。⁵⁴⁹

運用・評価としての情報セキュリティ

いま見てきた経産省の「情報セキュリティ総合戦略」の中に、情報セキュリティ監査制度とISMS適合性評価制度というものが改めて述べられている。そのセキュリティ政策整備の第一段階としてまず自治体に取り組むべきものは、「戦略」が示すとおり、まず情報セキュリティポリシーの策定であろう。セキュリティポリシーが一般に規程や要綱的な位置

⁵⁴⁸ 経済産業省『情報セキュリティ総合戦略』2003年10月、27-29頁参照

⁵⁴⁹ 前掲注、42-43頁参照

づけになることは先に触れた。しかし、繰り返し述べるように、情報セキュリティの問題は、実際には、その制度制定よりも、制定後の運用や技術、それらに対する評価の問題などのほうがより重要なのである。情報セキュリティ政策の問題においては、ポリシー策定よりも、その後の運用、日々変化する脅威に対する技術導入・管理、その監査・評価こそが大変な作業なのである。情報セキュリティポリシーに関する自治体比較を行っても、その違いはなかなか見えてこないが、その運用や評価体制などに注目すると、どの自治体が進んでおり、またどの自治体では何の運用も監査もなされていないかということが一目瞭然となる。セキュリティポリシーの策定で満足するのではなく、いかなるセキュリティ技術を導入しているのか、どのように運用しているのか、またどんな監査・評価体制が取り入れられているのかなどに注目することが、情報セキュリティ政策の調査の要諦となる。

数あるそうした情報セキュリティ政策をガイドブックのようにたくさん紹介することはできないので、ここでは、最近多くの注目を集めている監査制度、評価制度である、情報セキュリティ監査制度と ISMS 適合性評価制度についてのみ簡単に考察しておきたい。特に、あとに取り上げる ISMS 評価制度は、信頼度の高い評価制度として国際的に知られているものである。

情報セキュリティ監査制度

経済産業省は、ISMS 適合性評価制度などの情報セキュリティ評価の制度はできているが、情報セキュリティ監査の制度は整備が遅れており、喫緊の課題であると考えてきた。実際、「ノウハウがない」「効果の有無がわからない」「重要性の認識がない」「手間がない」「トップの理解が得られない」などの理由により、情報セキュリティ監査を実施してきた自治体は実に少ない。情報セキュリティ監査制度がスタートする前の 2002 年 9 月の時点で、総務省の調査によると、自治体における情報セキュリティ監査の実施率はわずかに 4.7 パーセントである⁵⁵⁰。民間企業における実施も進んでいない現状⁵⁵¹を受け、経産省は、2002 年 9 月、商務情報政策局長の諮問研究会「情報セキュリティ監査研究会」を設置し、2003 年 3 月まで情報セキュリティ監査に関する検討作業を行ない、2003 年 4 月に情報セキュリティ監査制度の運用を開始した。この監査制度は、先述のとおり、OECD 情報システムセキュリティガイドラインに基づいてつくられていると言える。

情報セキュリティ監査制度では、ISO/IEC 17799（または JIS X 5080）を元に、情報セキュリティ監査を行なう、または受ける際に準拠すべき基準を策定した。その基準には、情報セキュリティ管理基準と 情報セキュリティ監査基準との二つがある。管理基準は各組織体の監査の拠りどころとするものであり、また監査主体（情報セキュリティ監査

⁵⁵⁰ 総務省『情報セキュリティ対策の状況調査結果』2002 年 9 月参照

⁵⁵¹ 同じ調査において、民間企業での実施率は 27.2 パーセントである。（総務省『情報セキュリティ対策の状況調査結果』2002 年 9 月参照）

人)が監査を行なう際の判断の基準でもある。 監査基準は監査主体の行動規範としての基準であり、監査業務の質を確保し、効率的に監査を実施するためのものである。 、 に付随して、 個別管理基準策定ガイドライン、 電子政府情報セキュリティ管理基準モデル、 情報セキュリティ監査基準実施基準ガイドライン、 情報セキュリティ監査基準報告基準ガイドライン、 電子政府情報セキュリティ監査基準モデル、がある。

経産省は、情報セキュリティ監査制度を普及させていくために、「情報セキュリティ監査企業台帳」⁵⁵²を創設し、2003年6月1日から運用を開始している。この台帳の創設により、どこに監査を依頼すべきかが分かりやすくなったと言われている。現在、監査主体の質の確保を直接の目的とした資格制度は存在しないが、情報セキュリティアドミニストレータやISMS主任審査員などの国家資格が有効となっている。

経済産業省の肝いりでスタートした情報セキュリティ監査制度であるが、自治体での利用率でいうと、後発という事情もあるのかもしれないが、ISMS評価制度の知名度・信頼度に押され気味で、あまり制度の利用は進んでいないようである。また、市川市のように「ISMS評価制度を取得、維持するものとしては、それよりも監査対象、評価レベルが下級の情報セキュリティ監査に関してはあまり必要性が感じられない」⁵⁵³という厳しい声もあるようである。

ISMS 適合性評価制度

ISMS (Information Security Management System) 適合性評価制度は、情報セキュリティに関する代表的な規格である、英国の BS 7799-2 や国際規格である ISO/IEC 17799 : 2000 あるいは、それらを基に整備された日本工業規格である JIS X 5080 : 2002 (情報技術 情報セキュリティマネジメントの実践のための規範) などを基礎として、日本情報処理開発協会によって 2002 年 4 月より実施が開始された情報セキュリティに関する評価制度である。

先述の情報セキュリティ監査制度も JIS X 5080 : 2002 をもとに策定されており、また当然同じ分野を監査または評価する制度であるが、両者の整合性は保たれている。ともに似た制度ではあるが、経済産業省は両者にはっきりとした違いを認めている。すなわち、ISMS 適合性評価制度が情報セキュリティの対策を保証し、第三者的認定機関からお墨付きを提供する制度であるのに対して、情報セキュリティ監査制度は「助言型監査」や「保証型監査」を利用しながら情報セキュリティレベルを段階的に上げていくことを目指した制度である。また、情報セキュリティ監査制度においては組織全体に対してのみならず、一部への監査が可能であるという違いがある。つまり、先の情報セキュリティ監査制度がどちらかという助言を主な役割としているのに対して、ISMS 適合性評価制度は情報セキュリテ

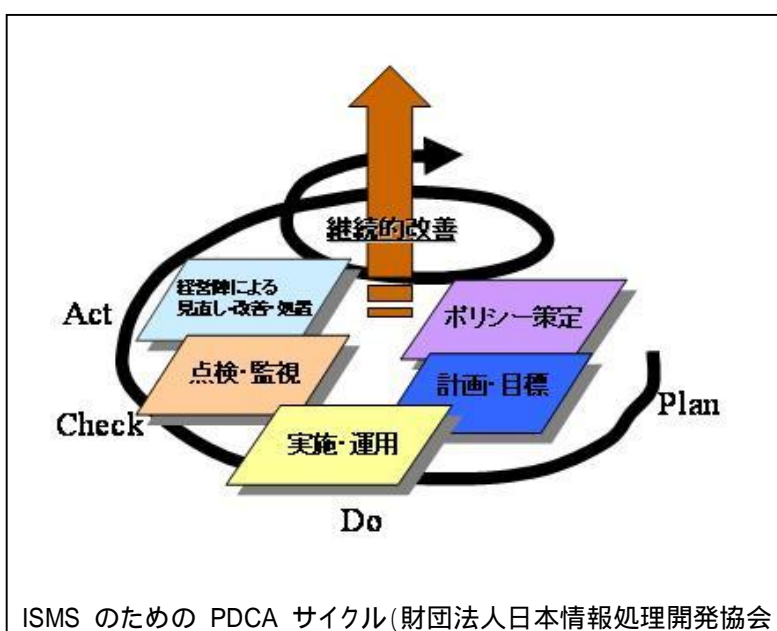
⁵⁵² 台帳には監査法人、情報セキュリティベンダー、個人など、一定の要件を満たしたところが登録可能である。1991年に創設された「システム監査企業台帳」はまた別のものである

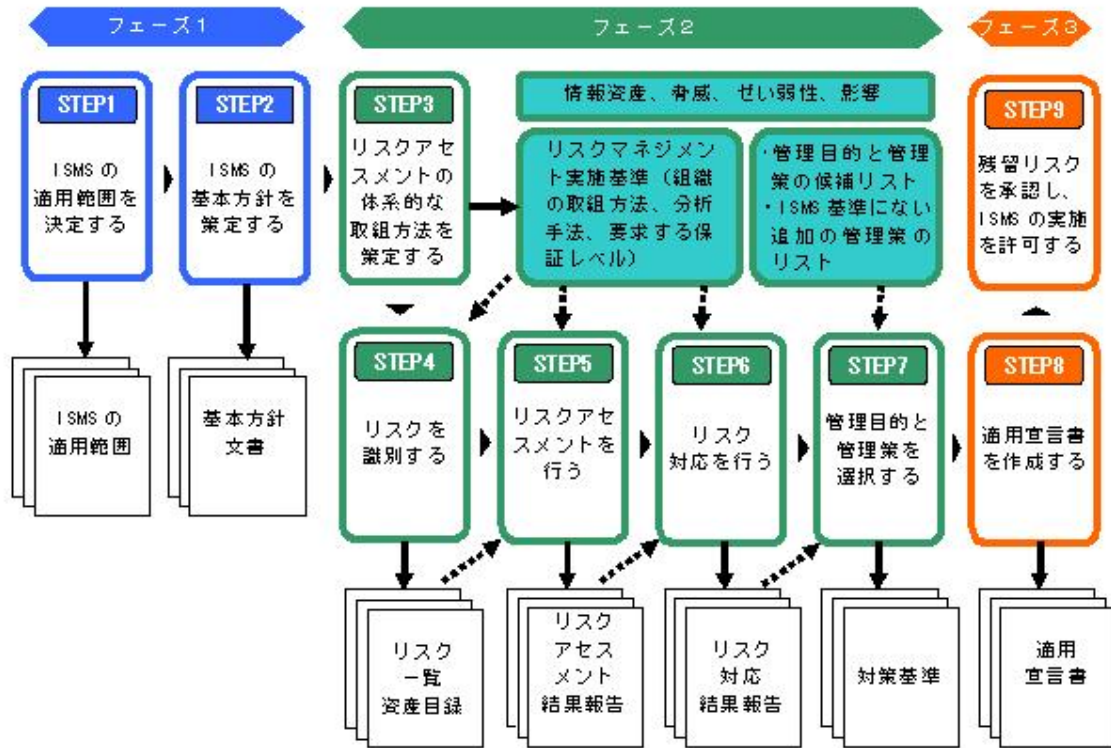
⁵⁵³ 市川市情報システム部情報政策課長の話 (2004 年 11 月 17 日の取材にて)

対策に対する保証を主な目的とした制度であると言える。例えば、自治体などにおいては、情報セキュリティ監査制度を実施しながら、徐々に ISMS 認証取得レベルにまで情報セキュリティレベルを向上させていくというあり方が現実的であるかもしれない。

ISMS 認証の審査では、データ、ハードウェア、ソフトウェア、書類、データを保管する建物、職員、出入りする人、など、情報が保護されるために必要な要件の全てが情報資産として対象となる（図表「ISMS の確立手順」参照）。このため、情報システムのセキュリティはもちろん、利用者の教育、書類の出し入れ、業者の納品など、あらゆる業務面での根本的見直しが要求される。この点の厳しさは情報セキュリティ監査制度とは大きく異なり、自治体の最高責任者である首長のセキュリティに対する姿勢も評価対象として審査される。ISMS の確立のためには、PDCA（Plan-Do-Check-Act）サイクルの体制が有効であると言われている（図表「ISMS のための PDCA サイクル」参照）。

ISMS 適合性評価制度を実施または実施の検討を始めた自治体としては、最初に ISMS 認証を取得した市川市（2003 年 10 月）を皮切りに、杉並区、三鷹市など、電子自治体構想の推進において特に先進的であると評される自治体において、その認証取得の取り組みが始まっている。





情報セキュリティ無用論

さて、ここまで情報セキュリティ政策に関する主要な論点を辿ってきた。

ところで、こうした情報セキュリティ論、あるいはそうした情報セキュリティの技術を実装しても、それはセキュリティをめぐる事故を減らすことにはならないという、やや思い切った主張をする自治体がある。それは、後に取り上げる宇治市である。同市は、「情報セキュリティに取り組んでいれば事件は防止できただろうか。もしも情報セキュリティの貧困な団体から順番に事件が起こっているのであれば、答えは『諾』であろうが、現実に続発している事件をみると情報セキュリティの水準と事故発生に相関関係があるようには見えない。」⁵⁵⁵と語る。そして、それには次のような根拠があるという。「宇治市が全国最下位のセキュリティ水準であったなら、事件発生は自業自得と納得もいくが、悪くても全国平均値程度ではあったと思っている。世界最高の堅牢さを誇るところで侵入事件は発生している」⁵⁵⁶からである、ということなのだ。

しかし、一点、宇治市の結論に簡単に便乗できない部分がある。市の元担当課長の木村

⁵⁵⁴ 財団法人日本情報処理開発協会 ISMS 制度推進室、<http://www.isms.jipdec.jp/>

⁵⁵⁵ 木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月、3頁、(原稿は木村氏より頂いたものであるため、出版元は特にない)

⁵⁵⁶ 前掲注、5頁

修二氏は続けて言う。「情報セキュリティの水準と事故の発生とは相関関係があるとはいえないし、情報セキュリティの向上に努めても事故は防止できないことになる。」⁵⁵⁷ しかし、本当だろうか。いわゆる情報セキュリティ対策は無意味なのだろうか。何の効果もないのだろうか。確かに、個人情報漏洩事故は自治体のセキュリティレベルの低いところから順に発生しているわけではないかもしれない。しかし、だからといって、情報セキュリティが何の防止策にもならないということの証左にはなるまい。つまり、実際に発生した過去の漏洩事件の数や分布のデータを眺めても、それは実装されているセキュリティが防御した事例のデータではまったくないからである。漏洩を防御した事例のデータを集めるというのは、実際にはかなり困難であろう。発生していなければ、そもそもそんな未遂事件がたくさんあったということにさえ人は気づくまい。また、防御の事例のデータよりも、事故の事例データの方がよほど話題性に富んでいるため、情報セキュリティの実装による防御の事例を把握している人さえいないかもしれない。

いずれにしても、情報セキュリティの向上では事故防止にはならない、両者には何の相関関係もないという結論は、少々短絡的に過ぎないかと思われる。過去のデータから出せる結論は、情報セキュリティの水準と事故の発生との間には必ずしも明確な相関関係はないかもしれない、とうい一つの仮説にとどまるのではないだろう。

こうした認識に立ちながらも、宇治市は「データ保護からプライバシー保護へ」という大変特徴的な情報セキュリティシステムを構築していったのである。もし同市が本当に情報セキュリティの水準と漏洩事故の発生の間には何の相関関係もないと信じているとしたならば、なぜ次章に見るような、「堅牢」で、かつプライバシー保護の理念に立った、一つの模範的な情報セキュリティ政策の実装に至ったのかが、論理的には不思議に思われる。筆者としては、情報セキュリティの水準と事故発生の間相関関係について、セキュリティによる防御のデータがない段階では単なる推測か、せいぜい危なっかしい仮説までしか導き出せないゆえ、情報セキュリティの無用論を支持する気にはなれない。

5-3. まとめ

本章においては、まず、自治体とプライバシーの問題の関係を、自治体が保有する個人情報情報をフィルターとして探ってきた。そこから、自治体がプライバシーの問題に取り組むことの必要性を指摘し、実際にどのような対応がなされているのか、またなされるべきであるのかについて、特に、個人情報保護条例、住基ネット条例、そして情報セキュリティ政策に注目しながら考察した。

⁵⁵⁷ 前掲注

1 節では、最初に「自治体の保有する個人情報」について議論した。まず、国や自治体といった行政機関が様々な個人情報ファイルを保有していることを確認した。特に、住民に最も身近な基礎自治体では、住民情報システムが構築されており、住民マスターファイルと呼ばれる個人情報ファイルがあった。そこには、氏名・住所・性別・生年月日からなる住民 4 情報のほかに、福祉、税務、国民健康保険、生活保護、印鑑登録、選挙登録などに関する多くの個人データが記録されていた。

また、自治体の情報はその内容の属性に基づいて分類すると、住民に関する情報、地域に関する情報、内部情報、外部情報、とに分けられたが、これら自治体の保有する情報のほとんどが何らかのかたちで住民の「プライバシーにかかわる個人情報」であった。

次に、「自治体の情報化とプライバシーの問題」について検討を加えた。まず、世論調査の結果などから、自治体の情報化、電子自治体構築の状況下において、人々は一様にプライバシーや個人情報の漏洩に不安を抱いているということが分かった。こうした不安意識の原因としては、頻発する個人情報の漏洩事件などが考えられた。実際、自治体は最も個人情報の流出事件を多発させてしまっている機関であり、宇治市、江戸川区、志木市、福島県岩代町などは万単位の個人情報を流出させる事件を起こしてしまった経験自治体である。特に、宇治市の事件は、その漏洩の規模もさることながら、個人情報の漏洩により市が住民のプライバシーを侵害したとして最高裁判所から一人当たり 1 万 5000 円の損害賠償をするよう判示された特異なケースであった。この事件は、自治体対市民との関係において、いつでもプライバシーを侵害する加害者になってしまう可能性があるということを示していた。

自治体は、プライバシーの価値を内包する住民の個人情報を大量に保有していること、そして、漏洩事件を起こしてしまえば、住民への人権侵害事件として「加害者」の立場に立ってしまう可能性があるということ、再認識しなければならないと言えた。自治体にとって、こうしたプライバシー保護のための対策をとることは、情報化における制度的インフラの整備であり、規範としての電子自治体の構築を目指す上での必須条件であった。

2 節では、最初に、自治体におけるプライバシー保護のための制度整備が国よりも先進的であった事実を考察した。そこには、個人情報保護の基本的考え方として、条理上、ある程度の全国的な統一性があってしかるべきではあるが、具体的措置については各自治体ごとに選択する余地があってもよいと考えられるということや、そもそも個人情報保護法が存在していなかったか、または 1988 年に成立した国の法律でもマニュアル処理データが保護の対象に含まれていなかったり、民間部門が規制の対象に含まれていなかったりと、法律の規定基準が不十分なものとどまっていたということなどが、自治体の保護法制のほうが進進的であったことの事情として存在していた。

続いて、3 章、4 章、5 章と個別に論じてきた、自治体の情報化とプライバシー保護の必

要性との因果関係を整理した。それは、 個人情報デジタルデータとなり、複製や改竄が容易になり、またネットワーク化により大量データの瞬時の流通が可能となったこと、 自己情報コントロール権・情報プライバシー権に対する国民の意識が高まったこと、 OECD8 原則などのプライバシー保護に関する国際的な諸原則が大きな影響を与えたこと、そして、 電子自治体の構築のためには、自治体におけるプライバシー保護制度、個人情報保護条例の整備が制度的インフラとして欠かせないこと、の4つであった。

さらに、なぜ自治体におけるプライバシー対策なのかという点についても整理した。その理由として、自己本質的な理由として3つ、外部環境的な理由として2つを示した。前者は、自治体こそ最も住民に身近な行政の窓口であること、自治体が最も個人情報の漏洩事件を起こしている団体であり、そうした個人情報の漏洩は幸福追求権の侵害にあたり、放置することは許されないということ、自治体が最も多くの個人情報を保有している行政機関であること、の3つであった。また後者としては、分権改革により条例制定権が拡大し、自己情報に関する請求権の規定等において、国の最低基準に対する上乗せ条例的な規定を定めることが可能と解釈され、それは地方自治の本旨にもかない、また、そのような規定上の差異が自治体間で多少生じることは判例的にも不合理とは考えられないということ、これまでプライバシー保護に関する国の対応が遅く、対住民との関係からも自治体として何とか早急に取り組む必要があったということ、の2つを挙げた。

このように、情報化とプライバシー問題の関係、自治体とプライバシー問題の根拠とを示した上で、次に、自治体の情報化におけるプライバシー保護のための具体的対策の中から、個人情報保護条例、住基ネット条例(住基プライバシー条例)、情報セキュリティ政策という3つの対策を選び、その背景、現状、規定内容の論点、あるいは技術・運用・評価などについて検討を加えることとした。

まず、個人情報保護条例についてである。1975年に国立市において制定された電算データプライバシー条例(電算条例)としての「国立市電子計算組織の運営に関する条例」が、わが国における最初のプライバシー保護関連の条例であった。しかし、こうしたいわゆる電算条例においては、マニュアル処理データが保護の対象とはなっていなかった。その後、マニュアル処理データについても保護するための「目的明確化の原則」などが保護法制における国際的な流れとなり、そういった特徴を含んだ OECD8 原則が発表されると、電算条例に替わる、より総合的なプライバシー保護の制度が求められるようになった。そして、1984年、全国で初めての個人情報保護条例として「春日市個人情報保護条例」が制定された。

頻発する個人情報漏洩事件、プライバシーに対する国民意識の高まり、住基ネット、LGWANなどのネットワーク行政の進行、国における個人情報保護関連5法の制定など、社会状況の一連の複合的变化により、個人情報保護条例を整備する自治体の割合は着実に増えている。2004年4月現在、個人情報保護条例を制定している自治体は82.4パーセントにのぼっていた。昨今の同条例の傾向としては、電算処理データのみならずマニュアル

処理データも保護の対象とし、罰則規定をも持つようになってきている。情報化の流れの中にあって、自治体は大量の個人情報保有しているということ、いつでも漏洩事件が起こり得るということを再認識し、公的部門にふさわしい厳格な個人情報保護条例を制定すべきであることが望まれた。

次に、住基ネット条例（住基プライバシー条例）についての考察を行った。住基ネットの構造的脆弱性に対する不安から、全国の少なからぬ自治体において、住基ネットの本人確認情報の保護に焦点を当てた条例、すなわち住基ネット条例が制定されていった。その最初の例となったのは、2001年の「杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例」であった。現在は、全国で数十の自治体が同内容の規定を備えた条例を有しているとも言われていた。同条例は、国の法律の不備を補うために自治体が条例制定権を行使した典型的な例であった。

住基ネット条例の主な特徴は、首長の責務規定や、首長の報告・調査の要求の規定などであった。さらに、首長の「適切な措置」規定においては、本人確認情報漏洩等による基本的人権の侵害の危険が差し迫っているときの対応として、住基ネットからの離脱・切断を意味する「適切な措置」を首長がとるように要請していた。

最後は、情報セキュリティ政策について検討した。特に、情報セキュリティに関しては、情報セキュリティポリシーなどの規定内容よりも、その制度、技術、運用、評価など多角的なアプローチで考察した。

まず、情報セキュリティの意味・要件として、OECD8原則やOECD情報システムセキュリティガイドラインにおいても規定されている、情報の「可用性・機密性・完全性」を確認した。その上で、自治体が遭遇するであろう情報セキュリティの脅威としては、IT機器やソフトウェアの故障、システムの不具合、自然災害による故障・事故、IT機器やデータ書き込みメディアの盗難、盗聴、DoS攻撃、不正アクセス、なりすまし、データの改竄、ウイルスやワームの感染、などが挙げられた。

そうした脅威に対応する情報セキュリティの技術としては、磁気カードやICカード、パスワード、バイオメトリクス（生体認証）などの認証技術、暗号アルゴリズム公開型と同秘匿型とがある暗号技術（公開型には共通鍵方式と公開鍵方式とがある）、公開鍵暗号技術と密接不可分の電子署名、などが挙げられた。

そうした技術を活用して、自治体のとるべき情報セキュリティ対策としては、人的保護、物理的保護、ユーザ認証、アクセス制御、暗号化、管理と監視、制度整備、などを挙げることができた。最後の制度整備とは、いわゆる情報セキュリティポリシーの策定のことであった。情報セキュリティポリシーにおいては、情報の機密性、完全性、可用性、それぞれの確保が重要であった。しかし、情報セキュリティ政策は、規定としての情報セキュリティポリシーができればそれでよいというのではなく、個人情報保護条例同様、住民のプライバシーを保護するための制度であるという枠組みの中で有機的に理解されなければならなかった。その意味で、ポリシーの制定や運用に終わらずに、ISMS適

合性評価制度など、情報セキュリティに対する評価に取り組んでいる市川市、三鷹市、杉並区などの取り組みは先進的であると言えた。

最後に、ISMS 適合性評価制度や情報セキュリティ監査について検討した。ISMS 適合性評価制度は、英国の BS 7799-2 や国際規格である ISO/IEC 17799:2000 を基礎にした、情報セキュリティに関する代表的な規格であった。いっぽう、情報セキュリティ監査は経産省の推進する制度であった。ISMS 適合性評価制度が情報セキュリティの対策を保証し、第三者的認定機関からお墨付きを提供する制度であるのに対して、情報セキュリティ監査制度は情報セキュリティに関する助言を受けることを目指した制度であった。また、ISMS 適合性評価制度が組織全体を対象とする評価制度であるのに対して、情報セキュリティ監査制度においては組織全体に対してのみならず、一部への監査が可能であるという違いがあった。

以上、本章の議論をまとめてみた。こうした議論を踏まえて、次章においては4つの自治体を選定し、各条例や政策に注目しながら事例調査を行うことにする。

第 6 章 自治体の情報化におけるプライバシーの問題に関する事例調査

6-1. 事例調査の考え方

この節では、事例調査の考え方についてまず述べることにする。具体的には、調査する自治体の選定基準事と調査分析のガイドラインについて整理する。具体的な選定基準 2 つあり、一つはプライバシー保護という視点から何らかの特徴ある例規・政策を採用している自治体であること、もう一つは情報化において先進事例の範疇にあると言い得る自治体であること、である。そうした選定基準や調査分析のガイドラインを整理したのちに、調査する 4 つの自治体について、情報政策を含め簡単なまちの特徴などについて簡潔に記すことにする。

6-1-1. 調査する自治体の選定基準と調査のガイドライン

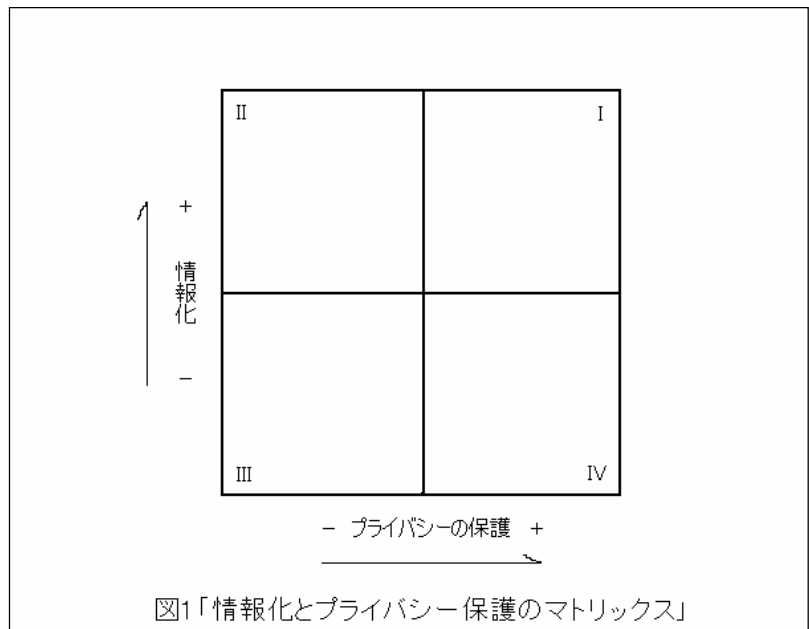
本論のテーマ「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」に関する事例調査を行うにあたり、まずは入り口のところで、どのような基準から以下の対象自治体を選定したのかについて「客観的に」示されなければならない。自治体には当然それぞれの地域性があり、規模・歴史・文化・住民性などにおいてそれぞれ異なった特徴を孕んでいる。全国 3 千の自治体がそういった異なる特徴を持つ中で、その中からいくつかの自治体を選定することは決して容易なことではないし、ましてやその選定の客観的条件を提示するとなると実際には不可能に近いことであると思われる。しかし、それでも調査対象とした自治体を選ぶにあたり一定の基準がないとすれば、それはそれで、気まぐれな事例調査レポートの寄せ集めのようになり、説得力を欠いた評価で終わってしまう。今回、筆者としては、あらかじめ作成した一定の基準をもとに自治体を選定してみた。結局のところは、「客観的」な選定ではありえず、筆者の主観的な選定によるものとなろうが、気まぐれな選定になってしまう事態をできるだけ排すために、一応の選定基準を示すことにする。

一定の基準によって選定した自治体に対して、取材および文献をもとに調査分析を行った。もちろん、この調査分析の作業においても、特性の全く異なる複数の自治体を対象に、それぞれ異なる視点から行うものであるから、その作業においてまとまりを欠いてはならない。ある自治体では個人情報保護条例に注目し、またある自治体では情報セキュリティ政策に注目したりと、異なった視点に重点を置いて調査分析しているものの、その調査分

析にも一定のガイドラインを準備した。自治体ごとの取材調査が横道にそれたり、分析のベクトルが方々に散らばらないよう、自分で行った調査結果をできるだけ収斂させるためである。

そうした選定基準とガイドラインによって行った自治体の取材調査の結果を基に、3節の「まとめ」では、簡単なマトリックスも作成してみた（図2「情報化とプライバシー保護のマトリックス」参照）。もっとも、このマトリックスは調査の眼目ということで作成したものでは全くない。そうではなく、一定の選定基準とガイドラインとを基に行った各自自治体の取材調査と分析に方向性を持たせ、最終的にできるだけ収斂させるための補助として作成してみたものにすぎない。そのため、マトリックス作成は緻密な数理的分析に基づいて行われたものではないことを付言しておく。

マトリックスでは右の図1のように、縦軸に情報化あるいは電子自治体構想推進の度合いを、横軸にプライバシーの保護に対する意識や対策の度合いを設定した。便宜上、座標平面内に第1象限から第4象限までを設定区分し、「情報化」と「プライバシー保護」の程度から調査した自治体を評価し、座標平面に自治体の位置を記入してみた（3節「まとめ」参照）。しかし、そもそも両者の度合いを数値化する



ること自体がかなり困難であり、その判断は、筆者が取材のヒアリングで担当者から得た回答や、実際に自治体で取られている制度・施策の比較、あるいは文献調査⁵⁵⁸などを基に、筆者の主観によって下したものであることは否定できない。それでも、自治体行政の情報化のいっぽうで、その情報化における制度的インフラと言われる個人情報保護制度は、いったい各自治体でどのようなとらえられているのかを、このマトリックスによって大雑把に見ることはできると思う。あくまでも筆者による一つの見方にすぎないものとご理解いただきたい。なお、マトリックスは、島田達巳氏『情報技術を活かす自治体戦略 電子政府に向けて』⁵⁵⁹からヒントを得、作成してみたものである。

⁵⁵⁸ 電子自治体構想の進捗度を示すためにメディアや研究室等で行われている各種ランキング調査などもひとつの判断材料として活用してみた。ただ、調査によってランキングにも異なった結果が出ており、電子自治体の進展度を押し量ることのそもそもの困難さを感じさせられる

⁵⁵⁹ 島田達巳『情報技術を活かす自治体戦略 電子政府に向けて』2001年、143頁

では、まず、論者の設定した自治体の選定基準について示す。ただし、3章において述べたとおり、選定する自治体は基礎自治体つまり区市町村の中からであることを、念のため繰り返しておく。その上で、選定基準は2つ設定した。第一は、プライバシーの保護という点において何らかの特徴ある例規や政策が採られている自治体であること、そして第二に、情報化ないしは電子自治体構想の推進という視点において、先進事例と言い得る自治体であること、である。

こうした選定基準を基に、4つの自治体の選定判断について簡単に述べておこう。宇治市は の基準によって選んだ自治体である。市川市はどちらかという と の基準によって選んでいるが、最も早期に個人情報保護条例を制定し終えた自治体の一つであるなど、 の基準においても決して低い自治体ではない。横浜市は の基準よりもむしろ の基準により選定した。江戸川区については の基準は残念ながら低く、 の基準により選んでいる。ただし、この自治体については、筆者自身が運営に携わる自治体でもあり、ぜひ比較考察してみたいという思いから選んだという事情もある。

では、次に、各自治体の調査が論者自身の思いつきの視点や興味関心だけから行われないうように準備した、調査・分析のガイドラインである。第一に、自治体の特徴（基本的な市勢・区勢）、情報化の沿革（特に、個人情報漏洩等をめぐる事件の経験などがある場合）、情報化または電子自治体構想の現況、情報化やプライバシー関連の例規や政策、今後の展望、である。これら全てを網羅的に記述することは難しく、それぞれ強弱が付いてはいるが、それぞれ5つの点について何らかの言及は試みたつもりである。こうした、2つの選定基準と5つの調査分析のガイドラインに基づいて、以下の事例調査の議論を進めていきたい。

6-1-2. 調査する4つの自治体

今回、事例調査を行う自治体は宇治市、江戸川区、横浜市、市川市の4つである。各自治体について、まちの特徴、情報化の沿革、情報化や電子自治体構築の現況、情報化やプライバシー保護関連の例規・政策、今後の展望などについて、簡潔に述べていく。

宇治市

宇治市は京都府南部に位置し、人口22万を抱え、銘茶で全国的に知られるまちである。また、『源氏物語』の「宇治十帖」の舞台となったり、世界遺産に登録されている宇治上神社や平等院を有するなど、歴史のまちとしての文化的遺産には事欠かない。1951年に3万人の市として誕生して以来、発展を遂げている。

行政および地域の情報化においては、同市IT推進室および企画管理部IT推進課が中心

となり、2001年6月策定の「宇治市地域情報化計画書」に基づいて地域の情報化が進められている。なお、この「計画書」の中では同時に行政の情報化についても方向性が示されている。相対的に見て、宇治市の電子自治体構想の進展度は全国的に見てトップクラスと表されることは少ないようであるが、同市は、住民のプライバシーの保護という点においては間違いなく全国のトップクラスと言える個人情報保護条例と情報セキュリティ対策とを備えていると言えよう。それも、同市にとっての「原体験」⁵⁶⁰としての1999年の全住民21万人の住民票情報の漏洩事件があったからだと言える。事件の詳しい経過は前章の「自治体の情報化とプライバシーの問題」のところで見たとおりである。ここで事件の経過を繰り返すことは避けるが、同市においては、漏洩事件ならびにそれに伴って起こされた住民からの損害賠償請求の民事訴訟、そして、そこでの敗訴、あるいは情報を持ち出した被疑者を刑事処分できなかった経験など、一連の出来事を反面教師に、プライバシーの保護という点において非常に特徴的な関係条例や政策を導入したのである。一つが、2003年に改正された個人情報保護条例であり、もうひとつは、独自のセキュリティ基盤をもった情報セキュリティシステムの採用である。同市では、個人情報保護条例についても情報セキュリティ政策についてもともに、その主たる目的は単なる住民個人の「データの保護」ではなく、「プライバシーの保護」であるという姿勢を明確にしている点に、大きな特徴がある。電子自治体としての進展度ではさほど目立った得点を稼いでいるわけではないが、情報化のための制度的インフラである「プライバシーの保護」という点においては、最も先進的な自治体の一つであると言えよう。

なお、同市の備える情報化あるいはプライバシー保護関連の例規として主なものは、次のとおりである。宇治市情報化推進会議設置規則（1989年5月）宇治市個人情報保護条例（1998年10月）同施行規則（1999年3月）個人情報保護審議会規則（1999年1月）宇治市電子計算機処理の管理及び運営に関する規則（1994年9月）などである。

江戸川区

次に、江戸川区である。

江戸川区は東京都最西部に位置する、特別区のひとつである。他の22の特別区と同様、1999年に地方分権一括法が成立するまでの長い間、区は基礎的な自治体とは認められず、地方自治法上特殊な位置づけにあった。すでに人口は64万人を超え、予算規模も1800億円におよぶ立派な基礎自治体であると言える。同区は昭和期より福祉施策の充実ぶりで全国的に知られてきた自治体であるが、近年は緊縮財政の中で新たな施策を模索している最中である。

1962年にコンピュータを全国に先駆けて導入するなど、電算化時代の当初は先端を走っていたが、その後の情報化の過程では目立つことはなかった。e-Japan戦略の始まった当

⁵⁶⁰ 宇治市企画管理部情報管理課の当時の課長・木村修二氏の言葉

初もトップグループの後塵を拝していたきらいがあった。しかし、区が2001年11月に江戸川区情報化推進本部を設置し、2003年3月に3ヵ年計画としての江戸川区情報化推進計画を策定すると、徐々に情報セキュリティ構築などの点において高い評価を得るようになった。実際、摂南大学の島田達巳研究室を中心に、2004年5月に全国自治体の情報システム主管管理者対象に行われた「電子自治体進展度調査」⁵⁶¹の市・特別区対象の総合ランキングにおいては第5位に、同調査の情報セキュリティ領域においては市川市と並んで第1位にランクインされている。

5章でも言及したように、実は、江戸川区も大規模な個人情報漏洩事件を起こしている。ここに簡単に記しておこう。同区の事件の規模は9万人に及び、これは、自治体による漏洩事件の中でもいまだに宇治市に次ぐ2番目の規模のものであり、宇治市の事件より前であるという意味において、この事件は、自治体による大規模な個人情報漏洩事件の最初のものと言える。事件は1994年2月、江戸川区民の住民健康診断データ9万人分が、フロッピーディスクにコピーされて持ち出されたというものである。区医師会メンバーの古い暗証番号を利用して、宇治市同様、やはり外部の委託業者がデータを持ち出したことによって起こっている。しかし、持ち出されたデータには宇治市の場合とは異なり、住民基本4情報のほかに、病歴、電話番号などという極めてプライバシーの程度の高い情報が含まれていた。しかし、幸か不幸か、情報が漏らされた対象区民の中から訴訟を起こす者は誰一人としていなかった。病歴というプライバシーの程度の極めて高い情報の漏洩事件であり、これは仮定の話ではあるが、もし損害賠償請求を同区が9万人全員から起こされていたとしたら、自治体財政の上に深刻な影響を及ぼしていたであろうことは間違いない⁵⁶²。

なお、この漏洩事件は、同区において個人情報保護条例が成立した(1994年3月)1ヵ月後に発生したものである。条例の施行はその半年後の同年10月であったため、条例はまだ効力を有していなかったのであるが、たとえ条例が発効していたとしても、不正な複製に対する禁止規範もなければ罰則規定もない条例であったため、事故を防ぐ効果は皆無であったと言ってよいだろう。

同区が、いま情報化において比較的先端をいっているというのは、しかし、こうした苦い経験を反面教師として活かしてきたからと言えるかどうかは、やや疑問である。事件を起こしたことに対する反省がないとは言わないが、宇治市が住民から損害賠償を請求され、なおかつデータを不正コピーした男性を起訴できなかったという、二重、三重の苦難を味

⁵⁶¹ この「電子自治体進展度調査」は、庁内情報化、行政サービス、情報セキュリティの3領域のランク付けに基づいて総合ランキングを割り出している。調査方法および都道府県ランキングは、島田達巳・久保貞也「電子自治体進展度調査」『月刊e-Gov 2004年9月号』2004年、32-35頁参照。ちなみに、都道府県ランキングトップは三重県。市・特別区ランキングは『月刊e-Gov 2004年10月号』2004年、36-39頁参照。市・特別区ランキングトップ3は岡山市、藤沢市、つくば市の順である。詳細は、資料編を参照のこと

⁵⁶² この損害賠償額の試算を、弁護士の藤谷護人氏が算出している。病歴というプライバシー度の高さに注目し、一人当たりの慰謝料を20万円と判断し、それを9万人分として、江戸川区の負担しなければならなかったであろう損害賠償額を約900億円としている。(藤谷護人『e-Japan時代の情報セキュリティと個人情報保護』2003年、31-33頁参照)

わい、それをバネに地域独自の特徴ある施策を実践したという状況に比べると、同区ではことさら事件を荒立てず、忘却と自然風化に任せている雰囲気がある。そうした状況の中、住民の個人情報漏洩を防止するための工夫が区の制度や政策などに、目に見えるかたちで現れることは少なからう。特に、同区は情報セキュリティの面ではトップランナーになりつつあるものの、個人情報保護制度の側面では、辛酸を舐めた自治体にしては、特に目立った特徴は見られない。もっとも、現在、同条例の改正をはかるべく、江戸川区情報公開及び個人情報保護審査会において検討が行われている最中で、2005年3月に条例の改正案が議会に諮られる予定であるため、断定的な判断は控えたい。しかし、同区については、漏洩事件を起こした自治体だからこそ理解し、実施できる施策があるはずであり、今後のいっそうの電子自治体構築の推進とともに、個人情報保護制度の充実ある改正に反映させていくことが望まれるところである。

なお、同区は、筆者自身はその運営にかかわっているという個人的事情のある自治体である。こうした事情のほかに、繰り返し述べてきたように宇治市につぐ規模の漏洩事件を過去に経験している自治体であるということ、そして、そもそも本研究の情報化におけるプライバシー保護をめぐる問題を考察するに至る問題意識の出発点を提供してくれた自治体であるということから、筆者としてはぜひ比較考察をしておきたいと考えた。そういった事情や理由から、江戸川区については比較考察をしておきたい。なお、調査に際しては、2004年末に審査会から出された最終答申にも目を配りながら、議論したいと思う。

なお、同区における情報化あるいはプライバシー保護関連の例規には、次のようなものがある。江戸川区個人情報保護条例（1994年3月）、同施行規則（1994年9月）、江戸川区情報公開及び個人情報保護審査会条例（2001年3月）、江戸川区住民基本台帳カードの利用に関する条例（2003年7月）、同施行規則（2003年12月）、江戸川区インターネット運用審査会設置要綱（2000年11月）、江戸川区ホームページ運用要綱（2003年9月）、情報管理安全対策要綱（2002年4月）、江戸川区行政手続等における情報通信の技術の利用に関する条例（2004年12月）などである。

横浜市

続いて、横浜市である。

横浜市は神奈川県最大の市であるだけでなく、日本に12ある政令指定都市の中でも最大の都市である。市内に18の行政区を抱え、2つの海外事務所、市立大学さらに市営地下鉄までも有し、年間の一般会計予算は1兆3000億円超にもおよぶマンモス都市である。港湾都市としてのみならず、第二次、第三次産業全般にわたる一大産業都市であると同時に、350万人超の人口を抱える一大消費都市としての特徴もあわせ持っている。

情報化、電子自治体の推進においては、同市は現在までのところ、相対的に進んでいる

方ではあるが、常に情報化のトップランナーという程ではない⁵⁶³。2003年4月の時点で、市の職員2.1人に1台のPCが貸与されている状況である⁵⁶⁴。同市の情報化は総務局内のIT活用推進部IT活用推進課および同部システム管理課が中心となって進めている。同市では、電子市役所化を推進するにあたって、2002年3月に「横浜市行政情報ネットワーク運用管理規程」を策定し、情報化推進におけるルールを整えている。また、2003年度より「電子市役所推進会議」というプロジェクト会議を設置し、電子市役所構想を具体的に推し進めているところである。同市におけるITの利活用によるネットワーク化の眼目は、積極的な「情報発信」、「事務の効率化」、「ペーパーレスによる情報の共有化」などにある。具体的な施策としては、例えば、「市政問合せセンター 横浜コールセンター」⁵⁶⁵というシステムを港南・旭・青葉の3区にて試験的に導入しており、行政組織の縦割りによって市民からの問合せがたらいまわしにならぬよう対応の改善を図るとともに、職員事務の効率化を狙い、市民からの簡易な問合せに対する対応を委託業者のコールセンターに任せるということを試みている。また、ICカードの有効活用などについても検討中であるという。⁵⁶⁶

電子市役所の推進にあたっての今後の課題として、同市は、情報セキュリティポリシーの策定が計画より遅れていることを強く認識しているようだ。本来は2003年度中の策定を国から要望されていた情報セキュリティポリシーであるが、横浜市では、筆者が取材を行った2004年5月現在ではまだ完成しておらず、2004年中には完成させる予定であるという。情報セキュリティに関しては、あわせて、情報セキュリティ監査を2004年度中に行政の一部に導入することを検討している。ISMS認証については、現在のところ考えていないという。また、行政情報のネットワーク化においては、個人情報の漏洩やプライバシー侵害の事件が発生しないよう、十分注意しながら、施策を推進していかなければならないという考えを、担当課長みずから語っている。

行政のネットワークが進展する中で、横浜市の対応が特に特徴的であったのは、住民基本台帳ネットワークシステム（以下、住基ネットシステム）の稼働後のそれである。5章で見たように、住基ネットシステムとは、個人の 氏名、住所、生年月日、性別、住民票コード、変更履歴（住所や氏名）の6情報（以下、「本人確認情報」）を区市町村から都道府県に通知し、都道府県は区市町村から通知された本人確認情報を指定情報処理機関（財団法人地方自治情報センター）に通知し、当該情報を国の行政機関等が本人確認のため利用するシステムのことである。総務省が電子政府・電子自治体実現のインフラの一つとして強く推進してきた施策である。多くの国民的議論の末に導入、2003年8月に本格稼働された住基ネットシステムであったが、その住基ネットシステムに対して、杉

⁵⁶³ 雑誌『日経パソコン』で毎年実施されている電子自治体の進展度をはかる全国自治体調査「e都市ランキング」の2003年度調査において、39位にランクインしたことがある

⁵⁶⁴ 同市の正規職員数は3万4000人。現業関係の職員には通常、PCの支給は不要であるといった事情を考えると、2.1人に1台という数字は決して悪い数値ではないと思われる

⁵⁶⁵ 同様の試みとしては、最初に行政CRMを実践したとされる札幌市のコールセンターが有名

⁵⁶⁶ 横浜市『ITを活用した市役所の将来像について 電子市役所推進計画』横浜市、2003年参照

並区、矢祭町（福島県）、長野県など、少なからぬ自治体が、住民情報の漏洩やプライバシーの観点から、システムそのものに疑義をはさみ、参加を凍結することとなった。横浜市も同様である。そして、結局、杉並区と矢祭町などごく一部を除いて、全国の自治体は住基ネットシステムに参加をするが、その中で横浜市は横浜方式と言われる、特徴ある方式の採用により市民のプライバシーを保護する施策を実施したのである。まず、横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例の制定により、漏洩の事故があった際の住民のプライバシー保護の確保をはかった。そして、物理的対応としては、住基ネットへの本人確認情報の県への通知の可否を市民自身に選択してもらうという方法を採用したのである。これが「横浜方式」である。詳細の議論については、次節の事例研究にて行う。

最後に、横浜市における情報化あるいはプライバシー保護の関連の例規には、横浜市個人情報保護に関する条例（2000年2月）、同施行規則（2000年6月）、横浜市個人情報保護審議会規則（2000年4月）、横浜市情報公開・個人情報保護審査会規則（2000年6月）、先述の横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例（2002年12月）、横浜市本人確認情報等保護審議会規則（2002年12月）、横浜市行政情報ネットワーク運用管理規程（2002年3月）、横浜市電子計算機処理に係るシステム及びデータ保護管理規程（2000年6月）などがある。

市川市

最後は、市川市である。

市川市は旧江戸川を隔て東京都に隣接するベッドタウンとして多くの「千葉都民」を抱えるまちと言われ、その人口規模は46万人にのぼる。1934年に市が誕生して以来、2004年でちょうど市制70年を迎えた。そんな市川市の昨今の特徴は、何といたってもその電子自治体への積極的な取り組みであると言えよう。その中でも、特徴的なのは、同市の情報化推進プロジェクト「いちかわ360+5」、「いちかわ情報プラザ」の設置、そしてその情報セキュリティ政策とであろう。こうした情報化政策は、もともと企画部情報システム課が推進してきたのであるが、同課は2003年、電子自治体構想推進の積極性を象徴するかのようになり、独立した部「情報システム部」に昇格し、現在も果敢に同市の情報化を推し進めている。同市の情報セキュリティ政策については、事例調査としてのちに取り上げるので、ここでは、情報化推進プロジェクト「いちかわ360+5」と「いちかわ情報プラザ」の設置について簡単に紹介しておきたい。

市川市における電子自治体構想は1997年就任の千葉光行市長⁵⁶⁷の行政改革の一環として進められてきたものである。それは1998年に設置された情報化推進プロジェクト「いちかわ360+5」に始まる。同プロジェクトは「360度どこから、だれでも、365日いつで

⁵⁶⁷ 千葉光行市長は歯科医師から、保守系市議、県議と務め、現在は市長2期目である

も行政サービスが受けられる」という意味を込めて、庁内の若手職員から提言されたものである。このプロジェクトの立ち上げから端を発した市川市の電子自治体構想の基本理念には、いつでも、だれでも、どこからでも、即時性、双方向性、完結性、情報格差やプライバシーへの対応、協働により市民の目線で進める、の4つが掲げられていた⁵⁶⁸。こういった理念の土台には「市民が主役である」という姿勢が横たわっている。市川市では、同プロジェクト設置と同時期に、電算課を情報システム課へと改変し、その後の電子自治体構想推進の中心的役割を担う部署へと変えていったのである。

情報化推進プロジェクト「いちかわ360+5」の立案した企画の中で注目すべきは、一つには電子自治体に対応できる「情報化推進アドバイザー」の養成⁵⁶⁹であり、もう一つはコンビニエンス・ストアとのタイアップ⁵⁷⁰により情報サービスの利便性を高める「市川市360+5情報サポート」システムの構築である。

後者のシステムについて簡単に記すと、市民はIDとパスワードの発行を事前に取得することで、首都圏の主要コンビニの端末を利用して、住民票の申請、公共施設の予約、市川市の大気情報の参照、などが行えるというものである。このサービス・システムは、旧通産省1998年度補正予算事業として、財団法人ニューメディア開発協会実施の「情報化まちづくり推進事業」の応募企画として認められ、1億2000万円の予算がついたものである。このサービス・システムは、同市情報システム課井堀課長（当時）が阪神淡路大震災の現場でコンビニが被災者の情報や物資の提供の拠点として大きな役割を果たしていたことを直接見聞した経験から着想を得たものだという。また井堀氏はこのサービス・システムに、次のような、民間企業に見る効率性重視の経営改革の利点も強調する。「コンビニは商品やサービスの選別基準が非常に厳しい。売れない商品は置きませんから、役に立たない行政サービスなら停止させられるでしょう。ですから我々も民間と競争する意識を持ち、市民のニーズを探る努力をすることになる」⁵⁷¹。

サービス開始後2年（2002年11月）を経た時点で、同サービス・システムの利用件数は月に平均して1万5000件ほどであった。それが、サービス開始から4年を経た現在は、実はその利用件数が数千件あるかどうかというレベルにまで極端に減少しているという。その事情を調べてみると、この利用件数の減少の要因は必ずしも悪いことではないようである。つまり、その要因とは、この4年間のパソコンおよびブロードバンドの一般家庭

⁵⁶⁸ 現在、同市の電子自治体推進のコンセプトとして、次の5点が掲げられている。顧客志向に徹した行政サービス、誰でも利用できる情報技術の活用、企業や市民との協働の促進、業務改革による行政コストの削減、情報技術に関する人材の養成・活用。（市川市情報システム部「電子化による今後の自治体行政について」2003年、2頁参照）

⁵⁶⁹ 一時期、養成されたアドバイザーの数は100人超にのぼったが、アドバイザーに求められる内容や能力の急速な変化が存在する状況に鑑み、同市では2003年より、アドバイザーのあり方や研修内容等の見直し作業を進めている

⁵⁷⁰ 同市には、1972年来、酒屋やタバコ屋などの地元商店で住民票の取り次ぎを行ってきたという地域的な経緯や土壌があったことも付言しておく

⁵⁷¹ 松本七重「事例研究 市川市」別冊コンピュータピア2002年秋号 電子自治体最前線 動き始めた e-Japan 現場レポート』2002年、91頁

への普及という、住民の情報化、地域の情報化の大きな進展ということにあるようである。もはやコンビニの端末を利用しなくとも、自宅のパソコン画面から公共施設の予約や行政手続あるいは行政情報の入手を行なえばすむような状況へと、地域や家庭が変化したということなのである。今でこそ、同サービスの需要は減少したと言えようが、パソコンやブロードバンドの普及が不十分であった導入当時の同施策のインパクトと注目度には大きなものがあり、その評価はいささかも変わるものではない。

さて、市川市の電子自治体構想の動きはこれにとどまるものではない。同市の情報システム課はさらに、2002年5月に、市民・行政・地元企業の連携の拠点として「いちかわ情報プラザ」を開設した。いちかわ情報プラザは、市が土地と情報インフラを提供し、地域振興整備公団が建物を建設し、ビルの管理・運営は地元NPO「いちかわライフネットワーククラブ(i-LNC)」⁵⁷²が行っている。同プラザには、地元ケーブルテレビ、各種ベンダー、SOHO事業者などのテナントとともに、市の電子市役所⁵⁷³が2階に、また、これまで市役所本庁舎の企画部内にあった情報システム課全体が「いちかわ情報プラザ」へと移されているのである。「いちかわ情報プラザ」は、地域の各種ベンダー、SOHO事業者などを積極的に迎え入れることで、地域のビジネスインキュベータ事業の中心的な場としての機能を目指している。また、これまで本庁の企画部にあった情報システム課⁵⁷⁴をプラザに移すことは、市の電子市役所をより本格的にかつより積極的に推進するという方針の現れであり、さらに2003年4月に同課は名実ともに企画部から離れ、情報システム部へと昇格し、市の電子自治体構想を推進していく、これまで以上に大きな役割を担うこととなったのだ。現在、同部の下には情報政策課、情報システム課、地域情報推進課の3つの課が置かれ、情報化を積極的に推し進めている。

最後に、同市における情報化およびプライバシー保護関連の例規として主なものを挙げておく。市川市個人情報保護条例(1986年7月)、同施行規則(1987年3月)、個人情報保護審査会規則(1987年3月)、個人情報保護審議会規則(1986年9月)、市川市電子計算組織に係るデータ保護に関する規程(1985年1月)、市川市情報資産に係る情報セキュリティに関する規程(2002年8月)などである。情報化の推進自体は、2000年12月に市議会で議決された市川市基本構想に基づいて進められている。

⁵⁷² 同市の産官学の協働によるNPOである。i-LNCの理事長には地元の千葉商科大学政策情報学部学部長である井関利明氏が、同副理事長には同様に地元の市川青年会議所の幹事である青山真二氏が就いている

⁵⁷³ ここで同市がいうところの電子市役所は概念としての電子市役所ではもちろんなく、証明書交付、施設利用、駐輪場利用などの電子申請、オンライン行政相談など、電子化された行政サービスが受けられる窓口のことである

⁵⁷⁴ なお、情報システム課は1999年に設置されている。同課の前身は1981年ないしは1982年設置の電算課である

6-2. 事例調査

さて、この節では、先に選んだ4つの自治体におけるプライバシー保護に関連する条例や政策についての事例調査を行う。実際に調査対象とする自治体を、取り扱う条例・政策に応じて記すと、次のとおりである。個人情報保護条例については宇治市と江戸川区、住基ネット条例（住基プライバシー条例）については横浜市、そして情報セキュリティ政策に関しては市川市と宇治市、である。

宇治市は個人情報保護条例においても、あるいは情報セキュリティ政策においても、ともに単なる住民のデータ保護のためということではなく、プライバシー保護のためという姿勢を前面に打ち出しているところに特徴がある。また、同市は条例改正の過程において、政策法務の力を活かした自治立法権を行使している。江戸川区は過去に大規模な個人情報の漏洩事件を起こした自治体として現在、個人情報保護条例の改正に向けてまさに準備作業中の自治体であり、横浜市は住基ネット条例を定め、住民のプライバシーが守られるよう、脆弱性をもった行政ネットワークシステムに緊急対応できるよう首長に権限を付与した自治体として、それぞれ特徴的である。また、市川市は情報セキュリティ対策においてISMSという信頼ある第三者機関からの評価制度を一早く導入した先進自治体である。

以下、事例調査の結果をまとめていくことにする。

6-2-1. 宇治市個人情報保護条例

取材データ

宇治市の個人情報保護条例に関する取材は、2004年8月12日に実施した。ただし、インタビューイは、同市で条例制定等を担当する現役の総務課職員ではなく、個人情報の流出事件が起こる1999年から個人情報保護条例の全面改正に至る2003年までの間、その責任者として担当の任についていた当時の企画管理部情報管理課課長・木村修二氏⁵⁷⁵である。木村氏は現在、財団法人関西情報・産業活性化センターに勤務する傍ら、プライバシー保護のための自治体の対策として、単なるデータ保護ではなくプライバシー保護を前面に押し出した「制度的保障」としての個人情報保護条例と「実態的保障」としての情報セキュリティ政策の必要性とを、講演等を通して全国に積極的に啓蒙している人物である。今回の取材を通して、頂いた資料の中のみならず、木村氏から直接伺った話の中には示唆に富むものが多くあった。以下、宇治市の個人情報保護条例について、その改正の背景と

⁵⁷⁵ 現在、財団法人関西情報・産業活性化センターにて、iDC（大坂府立インターネットデータセンター）事業部担当部長を務めている

条例の規定内容の論点について考察していきたい。

条例改正までの経過と特徴

1999年5月に起きた全住民21万人の住民票データ漏洩事件については、その詳しい経緯を5章に記した。当時の宇治市に、個人情報保護条例が存在していなかったわけではない。漏洩事件の起きる1年前ではあるが、1998年にいちおうの個人情報保護条例が制定されていたのである。さらに遡れば、1988年には電算データプライバシー条例（電算条例）も制定されていた歴史があり、それが全面的に改正を受けて1998年の個人情報保護条例となっているのである。しかし、事件は起きてしまったのである。宇治市はこの件について、「旧条例も改正前条例も住民情報流出事件には無力でした。単に事件を防止できなかったということではなく、「行為者」に刑罰を課すこともできなかったし、流出した市民の個人情報を強制力をもって回収消去など原状回復することもできませんでした。」⁵⁷⁶と後悔を込めて語っている。

こうした辛酸を舐めた経験を踏まえ、宇治市はその対策として電算条例から個人情報保護条例へとバージョンアップされたばかりの個人情報保護法制を、施行後1年経たずして再度改正を目指し、審議を開始することにしたのである。そこには、市にとって、情報を漏洩した本人が不起訴処分となったこと、さらにその背景には、名簿が持ち込まれ、犯罪の発生地となった場所が同市内ではなく大阪府という他の自治体であったこと、という悔しさと予期せぬ出来事に対する驚きとがあったと思われる。そして、市としては、市外での違反行為に対しても条例が適用できるような規定、受託者などによる違反行為にも適用できるよう規制の対象者を拡大する規定、漏洩が起きた場合の回収方法や罰則に関する規定、などを備えた条例が制定できないものかどうか、市個人情報保護審議会を中心に検討を開始することにしたのである。条例改正に見る規定内容の論点および争点はのちに議論する。

宇治市はその後、審議会を中心に憲法学者⁵⁷⁷や法律実務家との議論を重ね、約2年をかけて条例の改正を実現させている。宇治市は条例の改正の目的を次のように明確に語っている。すなわち「住民情報流出事件の経験を踏まえて、個人情報の流出による市民の権利利益の侵害を予防し、万一侵害された場合には、その権利利益を回復すなわち流出した個人情報を回収することも担保するなどの実効性を担保するために行うもの」⁵⁷⁸であるという。というのも、全市民21万人の個人情報流出事件を起こし、なおかつ個人情報を持ち出した人物に対して刑事責任を追及できなかったという経験は、「情報それ自体は無体物で『情報窃取』は刑罰が科されない状況にあり、法制度では磁気情報化された個人情報は全く無

⁵⁷⁶ 宇治市企画管理部情報管理課「住民情報流出事件を踏まえた実効性のある個人情報保護条例の制定」2003年3月、2頁

⁵⁷⁷ 憲法学者として佐藤幸治氏らが積極的にかかわった

⁵⁷⁸ 宇治市企画管理部情報管理課「個人情報保護条例の改正」2003年3月、1頁

防備な状況にある。このような制度的には無防備な情報の世界で、大量に蓄積された市民の個人情報を日々取り扱っているということを明確に自覚しなければならない。無防備な中では、自治体は自らの立法、個人情報保護条例で補完せざるを得ない。」⁵⁷⁹という認識を市に抱かせることとなったからである。こうした宇治市の決意は、改正条例の随所に端的に現れることとなったのである。

さて、宇治市において 2003 年に個人情報保護条例が改正されるまでの議論の中で、いくつかの特徴的なことがらがあるように思われる。条例の規定内容そのものの特徴や論点についてはのちに譲るとして、ここでは、宇治市の改正作業における姿勢の特徴についていくつか記しておきたい。

第一に、宇治市が今回の条例改正にあたり、単に住民の個人情報のデータ保護ではなく、プライバシーの保護という考え方を意識的に全面に押し出していたということである。この現象は特に、とかく技術論的な運用の対応に終始しやすい後述の情報セキュリティ政策において顕著である。しかし、個人情報保護条例改正の作業においても、単なる情報保護ではなく、プライバシーの保護という考えが強く意識されていたことは同様である。特に興味深く思われたのは、同市が「プライバシーの権利」「自己情報コントロール権」という語のほかに「自己情報の流通コントロール権」という語をあえて使用していたということである。筆者が木村氏に確認してみたところ、「『自己情報の流通コントロール権』という言葉を使用している憲法学者がいるわけではないが、我々はあえて使用している」という返答であった。市がこの用語について明確な定義をしているわけではない。しかし、それは、情報主体である市民が自己情報の「流通に（中略）同意しているかなどを管理する流通コントロールのシステム」が機能し、自己情報を「『いつ』、『誰が』、『なぜ』、『どこから』、『どこへ、流通させたか』」を管理できるということが保障される権利、といったものであろう⁵⁸⁰。別言すれば、自己情報コントロール権の「コントロール」性の部分に特にアクセントを置いて、自己情報の流れを情報主体が支配できるシステムを強調している言葉と言えよう。市はそれだけ、住民の人権としてのプライバシーの保護を強く意識しながら、条例の改正にあたってきたということがうかがわれる。

第二の特徴として指摘できるのは、市が今次の条例改正に当たり、多くの法的な課題や争点を抱えながらも、宇治市としての自治体法解釈権や政策法務の可能性あるいは力を遺憾なく発揮しているという点である。木村氏から「自治体法解釈権」や「政策法務」という語を、取材の中で上手に引き出せたわけではないのだが、宇治市が条例を改正するに当たって示してきた姿勢には、明らかに自治体としての強い危機感と決意を背後に、自治体法解釈権と政策法務の力を発揮させていたと言って間違いなからう。

実は、今回の条例改正にはいくつかの法的な争点が指摘されていた。一つは、3 章の条

⁵⁷⁹ 木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月、11頁。（原稿は木村氏より頂いたものであるため、出版元は特にない）

⁵⁸⁰ 前掲注、12頁、などを参照

例制定権のところでも議論してきた、条例において罰則規定が認められるかどうかという問題である。本稿においてはもちろんこの問題については、地方自治法の改正点についても確認した上で、罰則の制定が可能という結論を得ているのであるが、自治法改正後間もないころの宇治市においても、同様の議論が重ねられてきたのである。また、二つ目は、漏洩事件が市外で発生し、かつ市外の事件に旧条例では何らの対処もできなかったことを受けて、改正条例中に区域外適用規定を設けるが可能かどうかという議論である（区域外適用については次の「規定内容の論点」の中で詳述する。）。三つ目に、流出事件判明のきっかけは、京都新聞が取材目的で取得した2次コピーとしての個人情報の所持を市長に直接示したことによるものであったが、悪意なく取材のために取得された個人情報であっても回収したい自治体側と憲法に保障された報道の自由の問題とを、回収規定においてどのように調整していくかという問題であった。

このように憲法や国の法律の規定との抵触の可能性などを含めたいくつかの法的な争点を抱えている中で、宇治市としては市民の視線を気にしつつも、法解釈や自治立法で肩肘を張ることはなかったのかもしれない。市は、「本来的には、法律で対応すべきであって、条例で対応することには限界がある、また法秩序として、条例で対応すべきでない、等の議論があるのも事実です。憲法第九十四条で『地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。』とあり、あくまでも法律の範囲内でしか条例は制定できません。」⁵⁸¹と悩ましいスタンスを認めている。

しかし、市はそういった困難を認めつつも、「憲法に抵触しないか、法律に抵触しないか、刑罰を科する場合の刑法の諸原則に抵触しないか、たとえば区域外適用も外国における犯罪への日本の刑法の適用が、どのような場合に可能か、とか、刑罰の重さは責任の重さに比例する、とか、他の法律との整合性などの検証」⁵⁸²を2年間かけて行い、条例改正へと進んでいく決意をする。「しかし、個人情報の分野では、法律が定めている範囲自体が不明確であるのも事実です。ですから、市民の個人情報を守るために、最大限の努力を払うこと、違憲であるとか、違法であるとか、様々な学説上の意見はありますが、明確に違憲・違法ではなく、学説なり判例なりに根拠を見出せる限り、実効性を求めたいと考えました。」⁵⁸³という。この言葉から読み取れるのは、市の意向をそのまま条例化してしまえば抵触してくる可能性のある憲法や法律の規定などとの難しい調整がありながらも、法解釈には正解があるわけではないという考えの下、住民のプライバシー保護のための実をとることを選択し、自治体自らの手で条例の立案作業に長期間かけて取り組むという決意である。市としての自治体法解釈権、そして政策法務の可能性を最大限活用していると言ってよいであろう。3章で論じた自治体法解釈、自治立法、政策法務の力を、宇治市は今回の保護条

⁵⁸¹ 宇治市企画管理部情報管理課「個人情報保護条例の改正」2003年3月、1-2頁

⁵⁸² 前掲注、2頁

⁵⁸³ 前掲注、1-2頁

例改正において発揮していたのである。

さて、第三の市の改正作業における姿勢の特徴である。それは、情報セキュリティ政策との密接な関連を持つ議論、あるいは自治体の行政組織構造と所掌事務との関係の議論である。実は、通常の自治体においては、条例制定を担当する総務課（または文書課など）と情報政策を進めるIT課（または情報政策課など）とは、所掌事務の関係上、完全に担当が区別されていることが多い。しかし、宇治市においては総務課とIT課とが1998年から2003年までの間、情報企画課として合併し、市の情報化に関するあらゆる制度づくり、政策立案、技術導入、あるいは運用作業などに一つの課として取り組み、これら一連の施策が連携を持って推進されたのである。

この1998年からの総務課とIT課との合併は、流出事故の前であったという事実からも、また取材時の木村氏の話からも、偶然的な要素もあったようであるが、そうであったとしてもこの偶然は、市の個人情報保護条例の改正作業と情報セキュリティ政策の運用に大きくプライス作用をもたらしたことは間違いない。通常、個人情報保護条例の策定作業のテーブルに法律の専門家はいても、情報セキュリティ分野の専門家がいなくても多い。逆に、情報セキュリティ対策の策定にはセキュリティ技術者がかかわることはあっても、プライバシーの保護の意義を意識した法律の専門家はまずかかわることがない。個人情報保護条例と情報セキュリティ政策とは、プライバシー保護という本来の目的において密接不可分の関係にあるにもかかわらず、自治体において両者の連携が図られることは非常に稀である。こうした、総務課（あるいは文書課など）とIT課（あるいは情報政策課など）の組織区分は、両者の所掌事務における担当分野の違いから来るきわめて組織都合的な要因によるのであるが、この点は昨今、問題視されている。しかし、宇治市では個人情報保護条例改正にあわせるかのように、立法分野と情報セキュリティ分野との連携による制度整備が実現されていたのである。

こうした、「データ保護からプライバシー保護へ」という考えを全面に押し出した姿勢、多くの法的な課題を抱えながらも、市としての自治体法解釈権や政策法務の力を活かした点、総務課とIT課との合併により立法分野と情報セキュリティ分野との連携による制度整備が実現したという点などの特徴が、宇治市においては見られたのである。

規定内容の論点

では、次に、改正された条例の規定内容の論点について見ていこう。ここでは、主に改正点に重きを置きながら論じていきたい。というのも、宇治市の保護条例の最大のポイントは改正後の規定に見ることができるからである。改正前から規定されており、なおかつ他の平均的自治体においても定められている規定項目についても一通りの言及はしていくが、該当する条項等の詳細は筆者作成の「宇治市個人情報保護条例の規定項目採用一覧」を参照して頂きたい。ただし、これは筆者の条例解釈によって作成された一覧表であり、宇治市の解釈によるものではないことを申し添えておく。

対象データの処理形態

宇治市においては、すでに電算条例から旧個人情報保護条例に全面改正された時点(1998年)において、OECD8原則に則って、保護の対象データは電算処理データのみならず、マニュアル処理データも対象に含まれていた。

対象部門

基本的には公的部門をその規制対象としている。民間部門に対しては努力義務規定にとどまっている。29条は出資法人についての責務規定であるが、そこでは努力義務にとどまっている。

対象データの種類

個人データならびに法人データをともにその対象としている。法人データを対象としている自治体が少数であることは、5章に述べたとおりである。

個人情報システムの設置・変更に関する規制

5条において規定されている。

収集規制

OECD8原則に則り、目的、方法、およびデータの種類によってそれぞれ規制されている。センシティブ・データに関する定義は条例中でなされてはいないが、データの種類による規制として7条において定められている。

記録規制

一般的な保護条例においては、記録規制は収集規制同様に目的やデータの種類による規制がなされているのみであるが、宇治市の条例においては今回の改正によって、記録規制にいくつかの特徴を見出すことができる。それは27条の2に規定された禁止規範としての「不正な複製等の禁止」規定である。ここでは、単に「正当な理由がなければ」、つまり不正に個人情報を「複製してはならない」とするだけではなく、同条3項にて、それらを「譲り受け、借り受け、所持し、譲り渡し、又は貸し渡してはならない」と定め、不正記録媒体にかかわるあらゆる行為を禁止しているのである。なお、「正当な理由がなければ」という条件の文言には、新聞社等による報道の自由や国民の知る権利といった憲法の規定との調整をはかる意図がある。つまり、報道の自由や知る権利の行使による個人情報の複製やその所持等が考えられる場合には、個別に住民のプライバシー保護の権利利益と表現の自由等の利益との間でどちらが重要かという比較衡量がなされることになる。1999年の漏洩事件の際に、新聞社の報道の自由と則った住民個人情報の複製の入手と市への善意による通知が事件を明るみに出すきっかけになったという事実が存在していたことが、こうした規定文言を配置させる要因になっているものと推測される。

記録規制における宇治市ならではの特徴は、その他にもある。それは27条の3の「中止命令等」規定である。これは事故が万が一起ってしまった場合の規定である。そこでは、個人情報の不正な複製等を行った者に対して、市長が「中止」「消去」「回収及び提出」

などを「命ずることができる」と規定された。市長は違反者に対し、現行犯の状態で中止を始め消去や回収の命令を出すことができるという権限を与えられたのである。この規定により、旧条例にはなかった違反者に対して強制的に、市管理の個人情報を現状へと復帰させる道が確保されたのである。事故防止策や罰則の規定を備える自治体は多いものの、本格的な事故対応策の規定を定める自治体は数少ない。同市が事故は起こるものであるという危機意識を持っていることが推測される。

記録規制においては、さらに、27条の4に「報告の聴取及び立入検査」規定を置いている。これは27条の2に違反していると認められる場合に、市長が報告の聴取や立入検査をすることを可能とする規定である。また、27条の5では「審議会に対する意見の聴取」規定が置かれ、27条の3の各命令を出す際には事前に個人情報保護審議会に諮るよう定め、市長による権限の恣意的運用やその暴走を牽制している。加えて、27条の7においては「適用の制限」規定が置かれ、ここで記録規制にかかわる一連の規定の適用を事前に制限することを明確にしている。すなわち、ここでは「表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由等を妨げ」ないように、規定の適用において慎重であるべきことを定めているのである。

利用・提供規制

内部利用、外部提供ともに規制されている。

オンライン接続の禁止規定

宇治市では国等とのオンライン制限は規定しているものの、オンラインの禁止は規定していない。これは、住基ネットやLGWANを始めとした行政のネットワーク化という現実状況を踏まえてのことだと推測される。

維持管理に関する規定

11条において、個人情報の正確性の確保や不要情報の廃棄措置などが規定されている。

自己情報の開示・訂正・削除・利用中止などの各請求権

自己情報コントロール権をめぐる具体的な保障となる規定である。開示請求権に関しては14条から19条にわたりかなり詳細に規定されている。訂正・削除請求権については21条から23条にわたって、利用中止の請求権については24条から26条にわたって規定されている。一般的な保護条例においては、各請求権に関する規定がわずかにそれぞれ一条の規定をもって定められているだけという場合も多々見受けられる。それに比すれば、こうした各請求権規定の相対的な充実ぶりからも、「自己情報の流通コントロール権」という用語まで持ち出す宇治市はプライバシーの権利の保障に対して強い意識を持っているということが見てとれる。

処理状況の公表

電子計算機処理状況、記録項目ともに公表されることが規定されている。また、市ではファイルフォーマットも公表されている。これらの処理状況（運用状況）はすでにホームページを活用して公表されている。

外部委託に際しての規制

受託者に対する責務が規定されているのは言うまでもない。特に、受託者によって市の個人情報をも漏洩された経緯があることを考えれば当然と言えよう。

個人情報処理に係る職員の責務

電算処理従事職員はもちろん、付属機関の委員等にも責務を課している。

罰則

旧条例においては、41 条において受託者が「個人の秘密を漏らしたときは、30,000 円以下の罰金に処する」と規定されているだけであった。しかし、実際の事故発生時には適切に対応することができなかった。また、その罰金の対象に市職員は含まれていないという不十分な内容でもあった。しかし、改正によって、こうした罰則規定が大きく変わることになる。なお、注意すべきは、条例改正の時期である。条例改正は 2003 年 3 月（施行は同年 8 月）であり、厳しい罰則を備えた国の新行政機関個人情報保護法が成立する前であったという点である。2003 年 5 月に国の法律が成立した後には全国の自治体において同様の罰則を規定する改正ラッシュとなっているが、宇治市においては国の法律ができる前に次に記すような厳しい罰則が規定されたとののである。こうした罰則の制定作業にあつては独自に京都地方検察庁にも意見を求めるなど、自治体としての法務作業にかなりの労力を費やしたということである。

さて、新条例の罰則規定である。41 条から 44 条にわたり規定されている。市では原本からの不正な複製行為（27 条の 2）を漏洩の発端ととらえ、最も重い罰則を適用することを考えている。41 条では、不正な複製を行った職員や元職員に対し、「2 年以下の懲役又は 1,000,000 円以下の罰金に処する」としている。また、それ以外の者の場合には、42 条で「1 年以下の懲役又は 500,000 円以下の罰金に処する」とされた。また、27 条の 4 に規定された立入検査等を拒否した場合には、「300,000 円以下の罰金に処する」とされた。

附属機関の設置

すでに何度か言及しているように、市には個人情報保護審議会が設置されている。

救済措置

苦情処理に関する規定は 34 条に、不服申立手続に関する規定は 27 条に、それぞれ規定されている。

民間事業者の自主規制と民間事業者に対する自治体の監視体制

民間事業者に対する指導、勧告、公表等について、30 条から 35 条にわたって規定されている。こうした民間事業者に対する規定を有する条例はまだ少数派であることは、5 章において見てきたとおりである。

区域外適用

通常、条例の効力は属地主義に基づき、当該自治体においてのみ効力が及ぶと解されている。しかし、通信技術の発達によるネットワーク化を含む行政の情報化時代にあつては、属地主義の解釈だけでは自治体住民の権利を保護できない場合が想定され得る。禁止規範、

行政命令、および刑罰について、宇治市は属人主義に基づいて適用していく規定を置いた。こうした規定をおいている保護条例は、筆者の知る限り、宇治市と草加市⁵⁸⁴だけである（2004年12月現在）。

条例の区域外適用が可能かどうかについてはもちろん議論がある。しかし、松本英昭氏は、「条例の規制対象となるものに関して、当該地方公共団体の区域内において所有し、又は占有するなどの権益等を有しているような場合には、そのことを通じて当該地方公共団体の区域外にある者であっても、当該地方公共団体の条例が適用されることがあり得るのは当然である。」⁵⁸⁵と述べ、区域外適用の例外を認めている。例えば、地方税の強制徴収、心身障害者扶養共済が転出後の加入存続、区域外から情報公開請求など、区域外適用が認められる実際の事例が存在する。また、特に刑罰に関して、宇治市は遍在説を採用している。まず、条例の罰則規定を広義の刑法の一部と解することが前提となる。その上で、刑法における犯罪地を構成要件的行為が行われた地、構成要件の結果の発生した地、ならびにその間の因果関係の経過する中間影響地のいずれかと解するのが、遍在説である。大塚仁氏は、「犯罪地が日本国内であるためには、犯罪構成事実の一部が日本国内にあれば足りる（混在説・遍在説）。それ故、実行行為が国内で行われた以上、構成要件の結果が国外で発生しても、行為の目的が外国で遂行されようとする場合でも、刑法の適用を免れない。」⁵⁸⁶と述べている。この遍在説は通説となっている。

おそらく当該自治体が保有している住民の個人情報についても、松本氏の言うところの「権益等」に該当しよう。こうした解釈に基づいて、市は不正な複製等の禁止規範や市長による中止等の命令つまり行政命令に関して、区域外適用を可能としたのである。また、犯罪地をめぐる遍在説の採用により、罰則規定の適用に関し属人主義の立場をとることが可能である。こうして、市は36条の2を新たに設け、区域外適用を規定したのである。

以上、宇治市の個人情報保護条例について検討してきた。

全市民21万人の個人情報を漏洩させてしまうという未曾有の事故を起こした同市は、しかし、その経験を反面教師とし、全国的にも範となる保護条例の整備を成し遂げた。特に、宇治市においては、「データ保護からプライバシー保護へ」という意識改革を全面に打ち出した姿勢、自治体法解釈や政策法務において地域独自の対応を貫いた点、そして情報セキュリティ対策との連携といった特徴が、条例改正の作業段階から見る事ができた。そして、改正された条例には、中止等の命令規定に見る充実した記録規制、厳しい罰則、また区域外適用など、特筆すべき規定内容を認める事ができたのである。

⁵⁸⁴ 草加市個人情報保護条例の52条「市外犯」規定。

http://www.city.soka.saitama.jp/reiki_int/reiki_honbun/ae32206351.html

⁵⁸⁵ 松本英昭『新版 逐条地方自治法』2002年、164頁

⁵⁸⁶ 大塚仁『刑法概説（総論）第三版』1999年、77頁

主要な規定項目 (数字は該当する条項)		現行
対象データ処理の形態	電子計算機処理データ	○
	マニュアル処理データ } 2,14,37-1	○
対象部門	公的部門 3	○
	民間部門 28,29	△+
対象データの種類	個人データ 2,38	○
	法人データ 2	○
個人情報システムの設置・変更に関する規制	5	○
収集規制	目的による規制 6,7-2	○
	方法による規制 6,7-2	○
	データの種類による規制 7-1	○
記録規制	目的による規制 } 5,6,7,	○
	データの種類による規制 } 27の2～	○
利用・提供規制	内部利用規制 8	○
	外部提供規制 9	○
	国等とのオンライン制限 ¹⁰	○
	国等とのオンライン禁止	×
維持管理に関する規制	正確性・最新性の確保 11-1	○
	改ざん、滅失、漏洩等の防止 ¹¹⁻¹	○
	不要情報の廃棄措置 11-2	○
自己情報の開示、訂正等	開示の申出等 14,15,16,17,18,19	◎
	訂正の申出等 } 21,22,23	○
	削除の申出等 }	○
	利用中止の申出、申請等 24,25,26	○
処理状況等の公表	電子計算機処理状況の公表 5	○
	記録項目の公表 5	○
外部委託に際しての規制	受託業者等の責務 } 9-4～5,12	○
	データ保護の確保措置 }	○
個人情報保護管理責任者の設置		○
個人情報処理に係る職員等の責務	電算処理従事職員 13	○
	附属機関の委員等 2-4	○
住民の責務	4	○
罰則の対象	当該団体職員を対象 } 41,42,	◎
	受託業者とその従業員を対象 } 43,44	◎
附属機関の設置	36	○
救済措置	苦情処理 34	○
	不服申立手続 27	○
区域外適用	36の2	○
事業者に対する指導・勧告・公表	30～35	○

6-2-2. 江戸川区個人情報保護条例

取材データと条例の現況

江戸川区については筆者自身はその運営に携わっている自治体でもあるため、特定の取材申し込みをする必要があったわけではない。江戸川区の条例に関する情報については随時収集してきた。ただし、個人情報保護条例の策定を担当する総務課の秋元孝行課長には何度か取材を行ってきた。

江戸川区の個人情報保護条例については、残念ながら、現時点において特質すべき点があるというわけではない。ただ、先述のような、筆者自身はその運営にかかわっている自治体であるという事実のほかに、「調査する 4 つの自治体」において記したとおり、過去に宇治市につぐ規模の漏洩事件を起こしている自治体であるということ、そして、そもそも本研究の情報化におけるプライバシー保護をめぐる問題を考察するに至る問題意識の出発点を提供してくれた自治体として、ぜひ比較考察はしておきたいと考えていた。そういった観点から江戸川区については考察していくため、やや批判的な見方が多くなるかもしれない。

なお、区では現在、個人情報保護条例の改正準備に向けて作業が進行中である。基本的には区の情報公開及び個人情報保護審査会において審議が進められ、2004 年暮に答申が出され、2005 年 3 月には条例改正案が上程される予定になっているという過渡期にある。そのため、条例の規定項目の論点については、現行規定を記述しつつも、答申内容から推察される改正の方向性についても論考していきたいと思う。

規定内容の論点

対象データの処理形態

江戸川区の個人情報保護条例は 1994 年の制定時より、OECD8 原則の趣旨に則り、電子処理データ、マニュアル処理データともに規制の対象としている。

対象部門

公的部門が規制の対象とされているのは当然である。民間部門については努力義務規定にとどまっている。民間部門を規制対象とする個人情報保護法が国レベルで成立したことを考えると、公的部門と同等の扱いで民間部門にも規制の網をかぶせるような条例改正は指向されていないと予測される。ただし、地域内事業者に対する指導・助言等は加味されるべきであり、この点については、「民間事業者に対する自治体の監視体制」のところなどで後述する。

なお、公的部門と民間部門の中間に位置する自治体の出資法人についてであるが、現行

規定では 30 条において自主的な努力義務が課されているだけである。出資法人の職員の多くが実際には人事の一環で出向している自治体職員である事情に鑑みると、努力義務以上の規制がかけられるべきであろう。その際には、区に指導や助言の責務を課すなどの方法が考えられよう。

対象データの種類

現在の保護の対象は個人データのみで、法人データは含まれていない。

個人情報システムの設置・変更に関する規制

9 条において個人情報システムの登録規制が図られている。新行政機関個人情報保護法において新たに「個人情報ファイル」という用語が提起されたことを受けて、これに関連する概念整理は必要になってこようが、現行の個人情報システムへの影響は少ないと思われる。なお、地域の情報化の現状に即し、登録簿等はホームページなどを積極活用して公表すべきである。

収集規制

条例制定時より、OECD8 原則の趣旨を活かし、目的、方法による収集規制が図られている。データの種類による規制は 7 条において規定されており、事実上、センシティブ・データの収集が禁止されている。

記録規制

14 条において目的およびデータの種類による記録規制が図られている。現行の規定はこの範囲のとどまるものであるが、期待される今次の改正作業において、宇治市同様、大規模な漏洩事件を起こしてしまった自治体として、個人情報の不正コピーを禁じるなどの記録にかかわる禁止規範を新たに設けることが期待される。ただし、審査会の答申にはこうした禁止規範の新設に関する言及がいっさい見られない。

利用・提供規制

これも OECD8 原則に則り、内部利用や外部提供に関する制限が規定されている。

オンライン接続の禁止規定

区ではかねてより国等の他の行政機関とのオンライン接続、外部結合に関しては 15 条において禁止してきた。ただし、5 章でも触れたとおり、LGWAN や住基ネットという行政のネットワーク化が現実の施策として実施されている現実を考えると、外部結合の「禁止」規定は法律に抵触してくる可能性も考えられる。「禁止」規定から「制限」規定にするなどの方策がとられてもよいであろう。

なお、審査会による答申によれば、外部結合規定に関して、ネットワーク化に潜む不正アクセスなどの脅威に鑑み、区長に調査や報告の権限を付与すると同時に「必要な措置を講じなければならない」旨の規定を新たに設けることが検討されているようである。これは、事実上、住基ネットなどのセキュリティの構造上の脆弱性に対処するための規定と言える。住基ネット条例の要諦と同趣旨の規定の整備を、既存の個人情報保護条例の改正によって実現させているケースは、練馬区（2003 年 3 月）や高槻市（2003 年 7 月）などに

おいてすでに見ることができる。

維持管理に関する規定

10 条において、個人情報の適正管理の原則がうたわれている。

自己情報の開示・訂正・削除・利用中止などの各請求権

区の現行の条例においては、開示請求、訂正請求、削除請求、利用中止請求の各請求権に関する規定は、それぞれ一条ずつが置かれているだけの簡素なものにとどまっている。自己情報コントロール権の趣旨を活かすのであれば、規定のいっそうの充実化が期待されるところである。審査会の答申において、代理人による開示等の請求、原則開示の原則、不開示条項の整備などについて規定を明確化し、整備する方向性がうたわれているのは時宜にかなった議論と言えよう。ただし、同様に提案されている存否応答拒否規定の整備については、例外規定としての厳格な運用についても明記すべきであろう。

処理状況の公表

31 条において条例の運用状況の公表が規定されているが、今後はすでに多くの自治体において実施されているように、ホームページ等の活用によるアクセシビリティの高い公表方法が模索されるべきである。

外部委託に際しての規制

29 条の規定では、外部の委託事業者に対しては契約によって個人情報保護の遵守を義務づけているだけである。しかし、今次の改正においては、受託者に対する規制をより実効性のあるものとするためにも、受託者とその従業員を罰則の対象にするなどの規制の充実化が望まれるところである。この点は答申においても言及されている。

個人情報処理に係る職員の責務

電算処理従事職員を対象とした責務規定は 3 条に整備されている。また、付属機関である審査会の委員に対しては、保護条例中においてではなく、審査会条例 15 条の「委員の守秘義務」規定において定められている。

罰則

現条例において、罰則規定は存在しない。そのため、条例の実効性に大きな疑問が投げかけられ続けてきたところである。審査会における議論においてもこの点は認識されているようであり、罰則規定の創設が明確にうたわれている。そこには、罰則規定の内容を「行政機関法と同様とし、区の職員及び区の受託業務従事者を対象とすべきである。」とある。国の新行政機関個人情報保護法と同程度の罰則規定が改正条例案に盛り込まれるものと予測される。また、罰則の適用事項となる禁止規範については、「不正な収集、提供又は漏えいなどを抑止することを目的として」という記述があるのみであり、宇治市の条例にあるような禁止規範が整備されるのかどうかは不明である。

付属機関の設置

すでに述べたとおり、情報公開及び個人情報保護審査会が付属機関として設置されている。

救済措置

不服申立手続に関する規定(24条)があるのは行政不服審査法の存在からも当然であるが、いっぽうの苦情処理に関する規定は定められていない。5章において議論したとおり、より身近に考えられ得る救済措置は、手間や時間のかかる不服申立ではなく、むしろ窓口における苦情処理としての対応である。住民本位の条例の施行を考慮するならば、苦情処理に関する規定が整備される必要がある。

民間事業者に対する自治体の監視体制

対象部門のところで記したとおり、現条例においては、区内の民間事業者に対する規制は努力義務を課すにとどまっている。しかし、自主的な努力義務規定のみでは、例えば、苦情処理等の実効性が十分に担保されなくなるおそれがある。こうしたことを勘案し、区内事業者に対しても、少なくとも区が指導・助言等を行うことができるという趣旨の規定が設けられるべきであろう。

以上、江戸川区の個人情報保護条例の規定内容の論点について、審査会による条例改正に向けた最終答申における提言も加味しながら、考察してきた。かつて大規模な個人情報の漏洩事件を起こした自治体として、現行の保護条例は、その再発防止効果のほどを思うと不安を感じざるを得ない。しかし、目下、審査会において条例改正に向けた審議がなされており、その答申によると、住基ネット条例と同様の外部結合に際しての「必要な措置を講じなければならない」旨の規定、各請求権に関するさらに詳細な規定、罰則規定、苦情処理についての規定など、期待される提言も見受けられる。そこには、宇治市の条例にあるような、万が一事故が起こった際に自治体に回収措置などの権限を付与する規定や区域外適用の規定などを新設するといった記述は見られないが、よりよい条例へと改正されることが強く望まれるところである。

江戸川区個人情報保護条例の規定項目採用一覧 (2004年9月10日現在)

主要な規定項目 (数字は該当する条項)		現行
対象データ処理の形態	電子計算機処理データ } 2	○
	マニュアル処理データ }	○
対象部門	公的部門 3	○
	民間部門 4	△
対象データの種類	個人データ 2	○
	法人データ	×
個人情報システムの設置・変更に関する規制	9-2	○
収集規制	目的による規制 6	○
	方法による規制 6,8	○
	データの種類による規制 7	○
記録規制	目的による規制 } 14	○
	データの種類による規制 }	○
利用・提供規制	内部利用規制 12	○
	外部提供規制 13	○
	国等とのオンライン制限 } 15	○
	国等とのオンライン禁止 }	○
維持管理に関する規制	正確性・最新性の確保 }	○
	改ざん、滅失、漏洩等の防止 } 10	○
	不要情報の廃棄措置 }	○
自己情報の開示、訂正等	開示の申出等 16	○
	訂正の申出等 17	○
	削除の申出等 18	○
	利用中止の申出、申請等 19	○
処理状況等の公表	電子計算機処理状況の公表 } 31	△
	記録項目の公表 }	△
外部委託に際しての規制	受託業者等の責務 } 29	△
	データ保護の確保措置 }	△
個人情報保護管理責任者の設置	11	○
個人情報処理に係る職員等の責務	電算処理従事職員 3	○
	附属機関の委員等 (30)	△ ただし、各付属機関設置条例において個別に守秘義務を規定
区民の責務	5	○
罰則の対象	当該団体職員を対象	×
	受託業者とその従業員を対象	×
附属機関の設置		○
救済措置	苦情処理	×
	不服申立手続 24	○

6-2-3. 横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例

取材データ

横浜市への取材は2004年5月26日に行った。取材時の調査テーマは2つであった。それらは、まず前提としての横浜市における情報化およびネットワーク化に関する政策、そして、横浜市における、住基ネット問題をも含めた個人情報の保護に関する政策、とである。インタビューイーは、行政情報ネットワークおよび電子市役所については横浜市総務局 IT 活用推進部 IT 活用推進課井原周二課長、の個人情報保護制度については、同市市民局市民情報室谷内徹室長、住基ネットについては同市市民局区政支援部窓口サービス課システム担当課花園勝課長、の3人である。取材時の回答のみならず、多くの文献も収集することができた。

条例成立の背景と経過

横浜市については「調査する4つの自治体」のところで簡単に述べたとおりであるが、行政情報ネットワーク政策、電子市役所政策において、トップグループではないものの、ある程度のレベルは達成しており、また情報化のインフラたる個人情報保護分野においては、いわゆる電算データプライバシー条例（電算条例）を基に改正を重ねてき、現在の比較的進んだ個人情報保護条例を持つに至っているのである。同市が住基ネット条例を制定し、また、全国的にも初めてかつ現在も唯一となる「横浜方式」と呼ばれる、住基ネットへの参加・不参加の意思を直接住民個人に問う選択方式を採用した独自性の背景には、一つには先進的な施策に取り組みやすい既存の土壌というものが市に存在したことがあるのであろうし、またもう一つ、決定的には、2002年に改革系の市長⁵⁸⁷が誕生したことなどがあったのであろう、と思われる。

横浜市の住基ネット条例の検討に入る前に、住基ネットへの参加をめぐって横浜方式が導入されるまでの経過、および同条例が成立するまでの経過について、若干の説明を付しておこう。

この発端は、横浜市が2002年7月に、内閣総理大臣および総務大臣宛てに住基ネッ

⁵⁸⁷ 中田宏市長（1964年生）は松下政経塾、衆議院議員3期を経て、2002年4月より横浜市市長を務めている。政策は保守的なものと改革系のものとの混在が見られる。また、松下政経塾出身の政治家の政策はしばしばパフォーマンス先行型と揶揄されることもある。邪推するなら、同市の住基ネット条例の成立にはそうした事情が原動力のひとつになっていたかもしれない。また、同時期、先んじて住基ネットへの疑義を唱え、住基プライバシー条例を制定していた杉並区長とは政経塾の先輩後輩の関係にあり、懇意にしているという政治的状況がまた、同条例成立の原動力にもなっていた可能性はある

トシステム実施の延期を求める要望書を提出したことにある。当時はまだ住基ネットの稼働に当たって国が本来その前提条件として整備を約束していたはずの個人情報保護法制が整っていない状況にあった。もともと住基ネットというネットワークシステムのセキュリティ対策に対する技術論的な、または構造論的な欠陥の指摘もあったのだが、問題を複雑にしたのは、国が国会における当初の委員会答弁で示した方針を違え、個人情報保護関連5法の成立を待たずに、住基ネットの一時稼働をスタートさせたという政治状況から生まれた事態であった。⁵⁸⁸ 杉並区、矢祭町、長野県をはじめ少なからぬ自治体から、住基ネットに対する疑義の声、不安の声が上がり出した。横浜市もそのうちの一つであった。

2002年9月に、横浜市は住基ネット上の個人情報にあたる本人確認情報の非通知希望者の申し出の受け付けを開始し（図「本人確認情報非通知申出書」参照）結果、2004年4月現在で、市民全体の24パーセントにあたる約84万6000人が住基ネットへの参加を拒否する希望を申し出ることになった。同年、10月には住基ネットに疑問を呈する市長と全面参加を促す総務大臣との間で会談が行われ、市は「法を守るという立場から住基ネットに参加しますが、不安や危惧を抱いている方々に対して、セキュリティに関する運用面等を含め安全性が総合的に確認できるまでの間、本人確認情報（氏名、生年月日、性別、住所、住民票コードとこれらの変更情報）の県への通知を強制しないこととし、自分の本人確認情報について、神奈川県へ「非通知」とすることの申し出を受け付け」⁵⁸⁹ることにしたという市の方針を伝えている。会談の結果、国側は横浜のような大規模都市の段階的参加への一定の理解を示している。⁵⁹⁰ また、市は、参加拒否の申し出をしなかった残りの市民の住基ネットへの参加手続きをとり、住基ネット業務を安全に遂行していくためには、いづれにしても特別条例の制定が必要と考え、2002年12月に「横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例（住基ネット条例という）」を成立させたのである。そして、翌2003年4月には、総務省・神奈川県との協議を経、参加拒否の申し出をしなかった市民の本人確認情報を県に送信した。同時期に、市は、すでに存在していた横浜市情報公開・個人情報保護審査会、あるいは個人情報保護審議会とは別に、住基ネットにかかわる個人情報の保護に審議を絞った、5人の委員からなる横浜市本人確認情報等保護審議会を設置している。国で個人情報保護法が成立したのは、この1ヵ月後のことである。さらに3ヵ月後の2003年8月25日には、住基ネットの2次稼働がスタートし、住基ネットカードの配布が始まった。

⁵⁸⁸ こうした政治状況から、住基ネットに対する冷静な批判というよりも、政府的スローガンとして住基ネット批判を利用する声まで混在してしまったのは、残念であった

⁵⁸⁹ 横浜市役所ホームページ、<http://www.city.yokohama.jp/me/tsurumi/touroku/juukinetto.html>

⁵⁹⁰ ただし、横浜市は現在でも、総務省から、住基ネットへの全面参加を強く迫られている

横浜市は住民基本台帳ネットワークシステムに参加します。
 今回の申し出は緊急避難的にお受けするもので、住基ネットの安全性が
 確認された場合には今回の申し出にかかわらず、申し出のあった方の本人
 確認情報を県へ通知することとなります。

本人確認情報非通知申出書

(申出先) 横 浜 市 長

平成 年 月 日

(申出者)

フリガナ	生 年 月 日
氏 名	明・大・昭 年 月 日
住 所	横浜市 区 電話

次の欄には、同一世帯員で非通知を申し出る方がいる場合に、その方のお名前をお書きください。

氏 名	氏 名
生年月日 明・大・昭・平 年 月 日	生年月日 明・大・昭・平 年 月 日
氏 名	氏 名
生年月日 明・大・昭・平 年 月 日	生年月日 明・大・昭・平 年 月 日
氏 名	氏 名
生年月日 明・大・昭・平 年 月 日	生年月日 明・大・昭・平 年 月 日

(注意) 本人確認情報非通知申出は本人が行うものとします。ただし、15歳未満の方又は
 本人が申し出ることが困難な方については、同一世帯員(準ずる人を含む)が申し出る
 ことができます。

同一世帯員に準ずる方が窓口に来られた場合は、次の欄に氏名等をご記入ください。

氏 名	電 話
住 所	

(処理欄)	資格証明書等の確認		
	<input type="checkbox"/> 運転免許証	<input type="checkbox"/> 健康保険証	<input type="checkbox"/> 住民票コード通知票
	その他()		
	受付	入力	照合

(複数枚必要な方はコピーをしてお使いください)

それでは、以下、横浜市が制定した住基ネット条例について検討していくことにしよう。
 住基ネット条例の多くが、目的、首長の責務、審議会への報告、個人情報の不正利用に対
 する措置、個人情報の不正取得の禁止、首長の報告・調査の要求、過料・罰則などの規定
 によって構成されていることは前章で触れた。横浜市の場合はどうであろうか。

条例の規定内容と特徴

まず、横浜市の住基ネット条例は、正式名称を「横浜市住民基本台帳ネットワークシ
 ステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例」(以下、住基ネット条例)といい、2002
 年12月25日、横浜市会の第4回定例会において可決成立している。

同条例は12の条文からなる簡素な構造をしている。条例の目的を定めた1条には、住
 基ネットにかかわる「本人確認情報等を保護するために必要な事項を定めることにより、
 個人の権利利益を保護し、住民基本台帳ネットワークシステムを適正に運用することを目
 的とする。」と規定されている。つまり、あくまでも法律は遵守しつつも、住民の個人情報
 にかかわるプライバシーは保護する、そのための必要な対応をとる旨を明記しているの
 である。

3 条には「市長の責務」が定められており、同条例のポイントの一つになっている。ここで、市長は「本人確認情報等の漏えい、滅失及びき損の防止その他の当該本人確認情報等の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。」とされ、事実上、市長が、住基ネットにかかわる住民の個人情報に漏洩等の危険があるときには、必要な対応をとることを義務づけ、そうした対応措置に法的正当性を付与しているのである。

4 条では、住基ネットの「従事職員の義務」として、法令に則った場合以外に住基ネットシステムを利用してはならない旨の義務が明文化されている。5 条では、職員および元職員に対して、本人確認情報を「不正な目的での利用」に供することを禁止している。

6 条は、3 条とならび、本条例の大きな特徴の一つであると同時に、またたいていの住基ネット条例にも盛り込まれている重要な規定である。すなわち、6 条では「調査及び国の機関等への調査等の請求」が規定され、そこには「市長は、市民の本人確認情報等が漏えいし、又は法令若しくはこの条例の規定に違反して使用されていると認めた場合は、調査を行うとともに、必要があると認めたときは、法令の規定に基づき当該市民の本人確認情報等の通知又は提供を受けた国の機関又は他の市町村長等に対し、調査及び報告を求めるものとする。」とうたわれている。住基ネットは、本人確認情報が全国で確認できるシステムである。横浜市に住民票を置く住民の情報であっても、他の自治体や国の機関で確認し、利用することが可能なネットワークシステムである。そのため、市長は6 条の規定を定めることで、万が一、自分の自治体に住む住民の本人確認情報等が他の組織・団体から漏れたときの対応策、つまり相手組織に対する調査と報告とを請求することを定めたのである。しかし、同様の事故は逆のかたちでも起こりうる。つまり、横浜市側が他自治体の住民の本人確認情報を漏洩させてしまうというケースである。そのため、同条例の7 条で、そういったかたちで横浜市が加害者となってしまった場合には、横浜市なりの調査を行い、他の自治体に対してその調査結果を報告することを定めている。

続く8 条は、本条例の3 つ目のポイントなる規定である。ここでは、「本人確認情報等を保護するための措置」が定められており、そこには、「市長は、(中略)調査の結果、必要があると認めたときは、当該本人確認情報等を保護するための措置を講ずるものとする。」とうたわれている。ここに「本人確認情報等を保護するための措置を講ずるものとする」と記されているが、ここにいう「措置を講ずる」が意味するものは、すなわち住基ネットからの切断・離脱等を含む措置を講ずる、ということにほかならない。この点については、同市市民局区政支援部窓口サービス課システム担当課も認めるところである。しかし、こうした措置を講ずるに際しては、8 条2 項にあるとおり、基本的にはまず本人確認情報保護審議会に諮る必要がある。しかし、「緊急の必要がある場合には、この限りでない。」とあり、市長は同審議会に対し事後報告をする旨が同条3 項に規定されている。ちなみに、「緊急の必要がある場合に」とられる対応は、すべて同市のセキュリティ・マニュアルにそった対応ということになっている。

第9 条は、これまでも言及してきた「横浜市本人確認情報等保護審議会」の設置に関

する規定である。同審議会は「市長の諮問に応じ、住民基本台帳ネットワークシステムの安全性に関する事項その他必要な事項を審議するもの」とされ、5人の委員で構成されている。審議会委員の守秘義務規定が明記されているのはもちろんである(9条6項)。また、10条では、住基ネットシステムの「運用状況等の報告」を審議会に対して行い、それを「公表」することが規定されている。

最後の12条は罰則である。同市では、本人確認情報等を5条に定められた「不当な目的での使用禁止」規定に違反した者に対し、「6月以下の懲役又は300,000円以下の罰金に処する。」としている。過料という行政処分ではなく、刑罰を科しているのは、同市の、本人確認情報等の漏洩を防ぎ、住民のプライバシーを守ることへの強い意識の現われと推測される。

以上、住基ネットのセキュリティ対策の不安、本人確認情報の漏洩の不安を指摘し、住民自らに参加・不参加の態度を選択させるという独自の横浜方式を採用している横浜市の住基ネット条例について取り上げてみた。

同市は、個人情報保護条例においても、例えば、国で個人情報関連5法が整備される以前にすでに罰則規定を盛り込んでいたり、あるいは、開示請求に関して同条例の17条「開示しないことができる個人情報」、18条「一部開示」、19条「存否確認」などで細かく整理していたり、また、訂正請求権の中に「追加」に関する請求権を明記しているなど、相対的にみて、プライバシーの権利にかかわる規定には進歩的な部分が認められると言ってよいであろう。また、個人情報保護を審議する付属機関も、個人情報の取り扱いやその理念といったフレームワークを審議する「横浜市個人情報保護審議会」と、個々の個人情報をめぐる案件に関する市民からの苦情や不服申し立てに関する審査を行なう「横浜市情報公開・個人情報保護審査会」、さらに、住基ネットについてはそれを専門的に話し合う「横浜市本人確認情報等保護審査会」と、3つが設置されており、住民のプライバシーの問題の取り扱いに関しては慎重かつ、きめ細かな対応で臨むという姿勢が観察されると言えよう。そういったスタンスの横浜市において、ネットワーク化された住民基本台帳事務に関して特別条例が制定されたというのは、決して驚くべきことからはなれないのかもしれない。

現在、市は、横浜方式つまり選択方式を採用し、法律の規定から見れば住基ネットに対して限定的にしか参加していないわけである。そして、今でも、総務省から全面参加への要請があるという。同市は「セキュリティに関する運用面等を含め安全性が総合的に確認できるまでの間」の対応策として、現在の選択方式を採用しているわけであるが、今後、こういったセキュリティの運用やどのような策が講じられれば、住基ネットは安全であると宣言するのか、判断の難しい場面を迎えることになるかと予測される。住基ネットに疑問と不安を抱き、不参加の希望を申し出た市民が全体のおよそ四分の一にも及んでいるという状況の中で、市は今後、こういったタイミングで全面参加を判断することになるのだろうか。横浜市の住基ネットへのこれまでの対応が、単なる政治的パフォーマンスによる

ものではなく純粋に住民のプライバシー保護への視点からのものであるとすると、全住民の四分の一がシステムへの疑問と不安を抱き参加拒否を申し出ている現況から、一気に全面参加という判断に至るには、住基ネットシステムにおける構造上の抜本改革が行われない限り、その正当かつ論理的な理由づけという観点からも、かなり困難なように思われる。

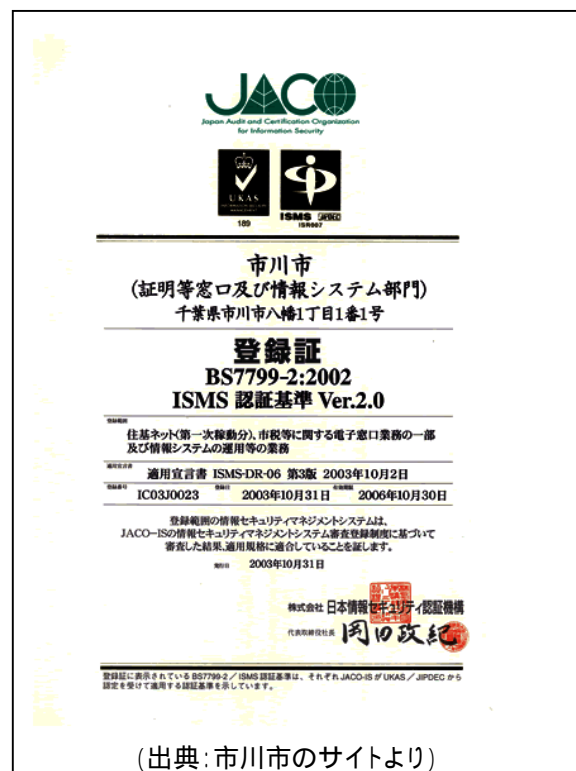
6-2-4. 市川市における情報セキュリティ政策

取材データ

市川市への取材は2004年11月17日に実施した。インタビューウィーは同市情報システム部情報政策課の西村享⁵⁹¹課長である。取材申し込みの際には、当初、市川市における電子自治体構想推進の牽引役かつ事実上の立役者でもあり、今や全国的にもその名を知られるようになった情報システム部長・井堀幹夫氏にお願いしていたが、当人の都合⁵⁹¹により急きょ、課長への取材へと変更を余儀なくされた。しかし、幸運なことに、取材の変更先となった情報政策課は、同市の情報セキュリティ対策の目玉である ISMS 適合性評価制度認証取得を進めている担当課であり、必要な資料の入手とあわせ、非常に有意義な取材ができたと思われる。取材の代替先としては、論者にとってはむしろ都合のよいものであった。なお、取材場所は、先述した同市の電子自治体構想の拠点である「いちかわ情報プラザ」である。

情報セキュリティ政策の背景

市川市は、2003年10月31日に日本の3千ある自治体の中でも最初に ISMS 認証取得を実現させている。ISMS 認証と同時に、同市は ISMS 制度の基礎となっている英国の BS 7799-2: 2002 の認証も取得し、その情報セキュリティに対する信頼度を国際的なレベルに耐え得るものに高めたのである。その基本姿勢には、「内部的にセキュリティの精度を高めただけでは、市民の信頼を得



⁵⁹¹ 井堀氏が前日より体調を崩し、救急車で運ばれるという事態になったため

ることはできない」⁵⁹²という認識がある。さらに、同市が「認証を取得するまでには(中略)膨大な作業を強いられるが、そこまでして認証を取得した背景には、住民情報の保護と必要情報の公開責任を認識していたからだ。」⁵⁹³と井堀氏は語っている。市川市のセキュリティ政策の根底に、「住民情報の保護」という、いわば住民のプライバシー保護の問題への強い認識があったことは、部長自ら語っているとおりである。

また、市が情報セキュリティ監査ではなく、ISMS を選択した理由には、次のようなものが挙げられる。まず、ISMS 認証は民間の評価を受け、さらにイギリスの認証団体から ISMS 認証の評価を受けるという厳しいものであり、信頼性が高いということ、また、市長というトップの姿勢までもその評価の対象になる総合的な評価制度であるということ、などである。それに対し、情報セキュリティ監査は、身内の、例えば担当課の課長自身が評価を出してしまえばそれで監査が完了という利用も可能であり、評価範囲や程度も ISMS に比べて少ないため、信頼性という点で劣るという事情がある。5 章で検討したように、両者はその目的を異にするため、単純な比較はできないが、市川市においてはこうした考えによって ISMS 評価制度を選定し、認証取得を目指したという事情があるようである。

さて、ISMS の具体的手順を見る前に、同市においては情報セキュリティ政策に関する例規はどのような構造になっているか確認しておきたい。

まず、同市では、1985 年制定の「市川市電子計算組織に係るデータの保護に関する規程」というものが情報セキュリティに対する最初の規定として存在していた。これはその制定時の名称が物語るとおり、ネットワークセキュリティの概念自体がまだほとんどない、ホストコンピュータと各課のわずかな端末とが導入されたばかりの時代に練られた人的・物理的なデータ・セキュリティ対策にかかわる規定である。この規程は現在も存続し続けているのだが、2002 年 8 月制定の「市川市情報資産に係る情報セキュリティに関する規程」いわゆる市川市情報セキュリティポリシーが成立した後は、前者の規程は事実上、その存在意義を失ってしまった。実際、市は早晩、同規程を廃止するようである。すでに存在していたデータ保護規程を改正せずに、新たな規程(情報セキュリティポリシー)を作った理由は、電子自治体という概念のなかった時代に策定されたデータ保護の規程を改正するにはあまりに改正作業個所が多く、新たな規程を作り直したほうがはるかに現実的であったという点、また、新たな規程として策定したほうが、総務省の唱える情報セキュリティポリシーの策定への明確な回答として示せるという事情もあったようである。そうした事情の下で、市川市の情報セキュリティポリシーは策定されている。

この市川市のセキュリティポリシーたる「市川市情報資産に係る情報セキュリティに関する規程」を概観してみよう。まず、1 条には「この規程は、本市の情報資産に係る情報

⁵⁹² 西村享(同市情報政策課長)の話(「事例に学ぶセキュリティ対策」『日経 BP ガバメントテクノロジー 2003 年冬号』2003 年、30 頁)

⁵⁹³ 井堀幹夫「自治体初の ISMS 認証を取得した市川市の取り組み」『月刊 e-Gov 2004 年 6 月号』2004 年、28 頁

セキュリティに関し必要な事項を定めるものとする。」という趣旨が記されている。3条には「職員の責務」が規定されているが、同時に、同市の情報セキュリティ対策の実施が、まず、「情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル」、さらにこの「マニュアル」を基にした「市川市情報セキュリティに関する基本方針」および「市川市情報セキュリティに関する基本指針」という段階構造をとって行われていることがわかる。「情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル」の「情報セキュリティマネジメントシステム」とはもちろんISMSのことである。4条には市の情報セキュリティ対策にあたる組織構造が示されている（「市川市情報セキュリティマネジメントシステム推進組織図」参照）。5条には、「物理的セキュリティ」「人的セキュリティ」などの別による実施すべき情報セキュリティの措置が定められている。6条、7条では監査や評価の実施を定め、常にISMS評価の維持管理水準が適切に保たれるようにしている。この「市川市情報資産に係る情報セキュリティに関する規程」は2002年8月の制定から一年後の2003年10月、つまり同市がISMS認証を取得する直前に、ISMS認証の取得審査に備え、必要箇所の改正がなされている。

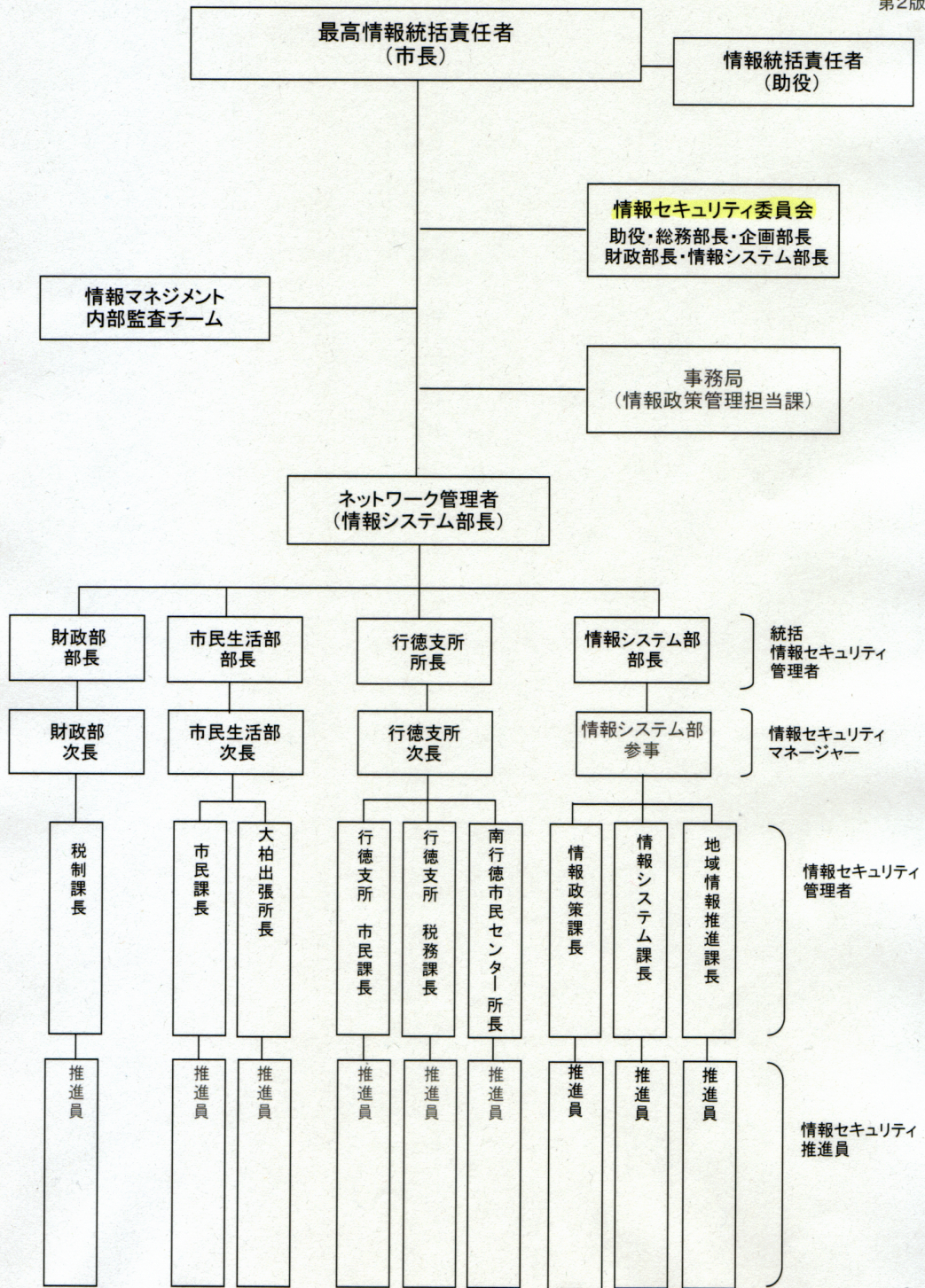
同「規程」3条にも定められている「市川市情報セキュリティに関する基本方針」および「市川市情報セキュリティに関する基本指針」についても概観しておこう。両者の関係は、先の「規程」としての情報セキュリティポリシーを基につくられた「情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル」にそって、まず「基本方針」が作成され、その下にさらに具体化された「基本方針」が作成されているという構造になっている。「基本方針」は、「市川市が所管する情報資産の機密性、完全性及び可用性を継続的に維持するための対策を整備するために、情報資産の取り扱いに関する原則等を定めること」を目的として、2002年8月に策定されている。「情報資産の機密性、完全性及び可用性を継続的に維持する」という部分は、言うまでもなくOECDの「情報システムセキュリティガイドライン」の規定に則ったものである（4章を参照）。こうしたOECDの情報セキュリティに関する基準を踏まえて、「情報資産の取り扱いに関する原則」を定めているのである。そして、その目的のために用語の定義、適用範囲、職員の義務等を定め、情報セキュリティの管理体制として「情報セキュリティマネジメントの規格であるBS7799-2:2002及びISMS認証基準Ver.2.0の要求事項に従った情報セキュリティマネジメントシステムに準拠した体制を確立」することをうたっている。そして、資産の分類や、情報セキュリティの監査・評価などの実施について定めている。

市川市情報セキュリティマネジメントシステム推進組織図

ISMS-DR03

情報セキュリティマネジメントシステム推進組織図

2004/4/30
第2版



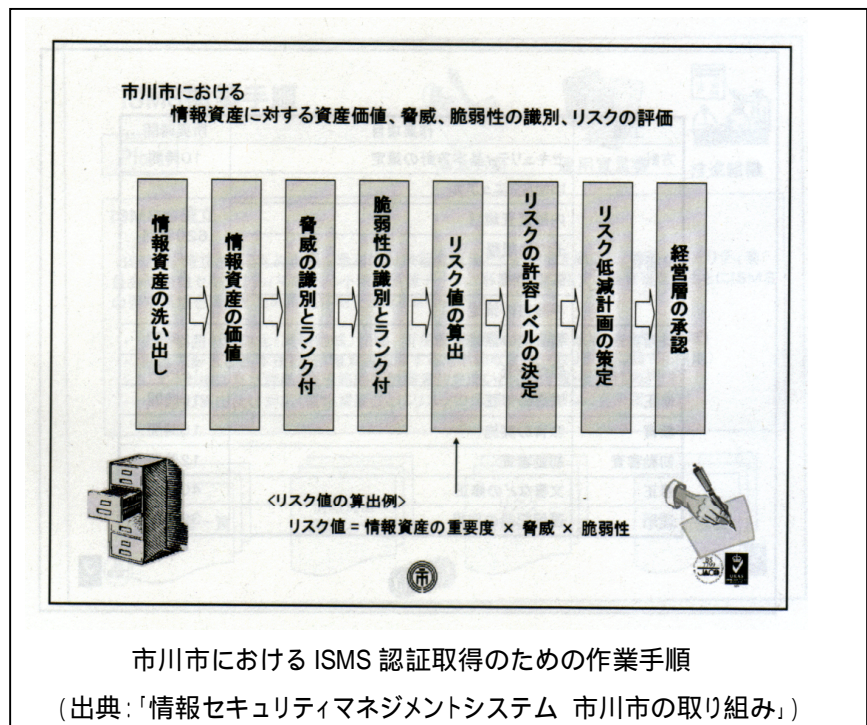
こうした「基本方針」に基づいて、その下に作成された「基本指針」では、「市川市の窓口証明等の事務の情報資産の取り扱いに関する原則等を定めるとともに、情報のセキュリティに関し、総合的且つ体系的な施策を講ずることを目的とする。」としている。つまり、「基本指針」では、「基本方針」で具体化された情報セキュリティの対象となる情報資産の取り扱いに対する原則や具体的措置あるいは推進方法などについて詳しく定めようとしているのである。実際、「基本指針」にはそのあとに、適用範囲、ISMS 認証手続き構築のための原則、そのための具体的措置・推進体制などが規定されている。「基本指針」の策定は「基本方針」よりおよそ1年後の2003年7月である。先の「基本方針」も「基本指針」もともに、策定からそれぞれ3回の改正を重ねている。

ISMS 適合性評価制度の認証取得

では、市の ISMS 認証の取得までの具体的な手順について少し見てみよう。

まず、市は取得までに7カ月の準備期間を要したという。情報資産の洗い出しに始まり、情報資産の価値・脅威・脆弱性の各ランクづけ（1～3 ランクまで）、リスク値の算出など

といった、ISMS 認証取得のための準備手続きおよび作業手順は右の図のとおりである（図「市川市における ISMS 認証取得のための作業手順」参照）。こうした作業のうち、情報資産の洗い出しとそのリスク評価にはおよそ150時間が費やされ、同じくリスクの特定化と対応には160時間、そして、ISMS マニュアルやその他の規定や手順などの文書化作業に620時間という膨大な作業時間が費やされている。その他の作業においては、それも10時間から数十時間が割り当てられている。



う膨大な作業時間が費やされている。その他の作業においては、それも10時間から数十時間が割り当てられている。

市では、こうした準備作業に、特に事務局は専従の職員3人を配置し、さらに6人のサポート職員をつけた。また、認証取得の適用範囲となる部課ではおよそ200人の職員がその準備作業にかかわった。コンサルタントからの助言を受けることもあったというが、ほとんどは自前の市職員の能力で対処したという。こうした市の姿勢は、法務分野の事例で

はないものの、自治体が独自に政策立案において力をつけ、自身の政策力を発揮している様態を表していると言えよう。

さて、市において、ISMS 認証取得による取り組みとその成果には次のようなものがあったという。

市長から現場の職員、派遣社員に至るまで、セキュリティに関する専門知識を持った外部監査機関や内部監査員によるチェックの実施。

セキュリティ研修を受け、その効果測定を実施。

セキュリティ対策に配慮した業務マニュアルを策定し、それを実施。

窓口業務などにおいて緊急時を想定した訓練を実施。

リスクの分析とその改善を計画的に実施。

経営的な視点からの情報セキュリティ委員会を設置。

こうした、主に6つの成果を得たという。

しかし、ISMS 認証を取得してこうした成果を得たらそれで終わりというのでは、もちろん、ない。ISMS 制度そのものが1年毎の審査を要求するものであり、情報セキュリティ規格要求事項に対する取り組みに不十分なものが一つでもあれば、次年度には認証を喪失してしまうのである。ISMS 認証取得後の「的確な体制を維持・向上させるためにも、今後も計画的かつ日常的に取り組んでいかなければならない。」⁵⁹⁴という認識が必要なのである。

また、同市は、最近のセキュリティ対策の傾向はネットワークへの不正侵入などの対外的なものというよりは、内部の人的なセキュリティに対するものへとその必要性が推移しつつあるという認識の下、職員が日常の業務処理をする中でセキュリティレベルを向上させていくことが重要であると考えている。そのためにも、職員の日常教務活動に則ったセキュリティ研修の方法の確立に取り組んでいく必要があるという。そのためにも、職員が常に業務の遂行と同時に、セキュリティマネジメントに取り組んでいるという態勢をつくる必要があるのである。またさらに、市は、ISMS 認証の対象範囲を、今後は順次、市業務の全体へと拡大していく方向で検討しているようである。

情報セキュリティの条例化

冒頭に、市川市が ISMS 認証取得に取り組んだのは「住民情報の保護と必要情報の公開責任を認識していたからだ」という井堀氏（情報システム部長）の言葉を紹介した。同市は「住民情報」の取り扱いについての問題意識を持っているがゆえに、情報セキュリティの取り扱いにもまたことさらに注意を注いでいるのである。「市民に対しては、市川市における情報セキュリティの取り扱いに注意して、公開しなければならない情報を適切にわかりやすく説明しなければならない。そのため、今後、情報セキュリティ条例の制定や情報公開について研究していく。」⁵⁹⁵と井堀氏は述べている。

⁵⁹⁴ 前掲注、29 頁

⁵⁹⁵ 前掲注

情報セキュリティを条例のかたちで制定している自治体は、筆者の調べた限りでは、現在（2004年11月）のところ、まだないと思われる。確かに、情報セキュリティに関する規定を条例化することに疑問を呈する次のような行政の声もないではない。第一に、セキュリティの脅威そのものが日々激しく変化し進化する技術的事項であり、策定や周知に時間のかかる条例化には馴染まないのではないか、という意見である。第二に、情報セキュリティの対策は、職員向けの内規のようなものであり、住民の権利・義務にかかわるものではなく、条例化の必要はない、という意見である。しかし、そうした意見には次の理由から疑問を感じざるを得ない。

まず第一の意見については、すでにほとんどの自治体で策定されたセキュリティポリシーは、規程・要綱あるいは訓令など、条例同様に朝令暮改が許されない例規として制定されており、またそれら規程にはセキュリティに関する技術論などはいっさい盛り込まれておらず、通常の条例同様、目的、定義、責務、体制、措置の実施などが定められるものであるということが指摘できる。セキュリティに関する技術論やその運用は、当該条例はもちろん、その施行条例も含め、例規レベルで検討される事柄ではなく、行政の担当職員が施策として執行する段階でのまさに技術論にすぎない。そう考えるならば、情報セキュリティが条例として規定される際の、セキュリティの脅威が日々変化する技術的事項であり、条例化は馴染まないという指摘は、もはや障害とならないはずである。

さらに、第二点目に関してであるが、情報セキュリティの対策は職員向けの内規にすぎず、住民の権利・義務には関係ないという認識は、自治体の住民に関する情報が住民にとってどのような価値を有するものであるかという認識が不十分なところから生まれていると思われる。住民の個人情報には、その情報の種類によるレベルの差こそあれ、プライバシーの権利が含まれているであろうことはもはや議論の余地はあるまい。また住民自治という地方自治の基本理念を再認識するならば、自治体は住民本位、市民中心の行政運営をする義務を負っていると言い得る。自治体の職員が、住民情報の管理に深く影響を与える情報セキュリティの対策をどのように業務の中でとっているかということは、果たして単なる職員向けの内規というとらえ方だけで済む問題なのだろうか。もしそういった判断が働くとしたら、それは自治体の持つ個人情報の保護、住民のプライバシーの保護の問題に対する自治体自身の意識の希薄さに由来すると言えよう。住民情報の内包するプライバシーの権利に大きな影響を与え得る情報セキュリティ対策の如何は、大いに住民の権利・義務にかかわる問題と言うべきであろう。こう考えたとき、情報セキュリティポリシーもまた条例化される十分な根拠を持っているのである。

まだ、国のセキュリティガイドライン自体が閣議決定も受けていなければ、また法律にもなっていないという状況である。しかし、個人情報保護条例が国に先んじて自治体において制定され始めたのと同様に、情報セキュリティの分野においても、自治体が国に先んじて法制化するという動きが今後出始めたとしても、何ら不思議ではあるまい。

以上、市川市における情報セキュリティ政策について考察してきた。

これまで見てきたような情報セキュリティ政策によって、情報化、電子自治体構築においてトプランナーでもある「市川市では市長の管理下で国際基準に適合した計画(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、見直し(Act)によるISMS(情報セキュリティマネジメントシステム)制度を市内に十分適用させて業務プロセスのチェックを行い、『市民から信頼される行政システム』による行政サービスの実施に取り組んでいる。」⁵⁹⁶のである。市では、「住民情報の保護」に対する問題意識を市の情報セキュリティの出発点の土台のひとつとし、市民にもより客観的に納得してもらえよう、信頼のある情報セキュリティ対策の実行手段として、ISMS適合性評価制度を積極的に利用しているのである。また、現在、規程という職員内規のレベルで策定されている情報セキュリティポリシーを、「情報セキュリティ条例」という、市民の権利・義務にもかかわる規定として条例のレベルで制定できないものかどうか模索していた。住民本位の情報化を目指す自治体ならではの姿勢と言えよう。

6-2-5. 宇治市における情報セキュリティ政策

取材データ

宇治市の取材データについては、基本的に個人情報保護条例のところで記したとおりである。先述を参照されたい。

宇治市では、1999年5月に22万人の住民票データ漏洩事件を起こしてしまった直後の補正予算にて2000万円を計上し、セキュリティーソフトの導入を図ったり、担当の情報管理課職員を4人から6人に増員するなどしている。また、2002年4月からは「セキュリティー基盤」と呼ぶシステムを順次導入している。現行のアプリケーションを改修するとコストがかさむため、システムへのアクセスを構築し直すことで対応を強化しようとしたのである。

また、同市の個人情報保護条例の事例調査において見てきたのと同様に、情報セキュリティ政策においても、その最大の特徴は「データ保護からプライバシー保護へ」という理念転換である。「プライバシー保護」の情報セキュリティとはいったいどのようなものなのだろうか。この点に着目しながら、市の情報セキュリティ政策について検討してみたい。なお、考察はその技術と運用とを中心に行うことになる。

情報セキュリティの基本的考え方

宇治市が現在の情報セキュリティシステムを確立するに至る出発点は、市がはっきりと

⁵⁹⁶ 前掲注、28頁

認めているように、1999年の住民情報漏洩事件にあった。「『二度と加害者にならない』ことを決意し、情報主体たる市民の自己情報コントロール権としてのプライバシーの権利を保障するために、『市民のプライバシーを守る、市民が理解できる情報セキュリティシステム』を目指した。このことから、『人への権限付与』を中心とした独自の体系となった。」⁵⁹⁷ さらに、根本的には、「他人の責任にせず自分の責任として反省するという道を選んだこと⁵⁹⁸が、より根源的に事件の本質にせまり、根源的な再発防止策に取り組む根拠になったと考えている。」⁵⁹⁹と吐露している。木村修二氏はこうしたセキュリティを、通常の「被害者とならないための情報セキュリティ」に対して、「加害者とならないための情報セキュリティ」と呼ぶ。⁶⁰⁰

さて、二度と同様の事件を起こさないために、確固たる、そして信頼回復に有効なセキュリティシステムを構築すべく、情報セキュリティシステムの研究を開始した同市は、しかし、当初、大きな不満と壁にぶつかる。同市企画管理部情報管理課のまとめた『住民情報流出事件を踏まえた実効性のある個人情報保護条例の制定』という文書の冒頭には、同市が新たに構築を目指す情報セキュリティに対する考えが語られている。「セキュリティ関係の本を読んでみたり、様々な提案やお話を御伺いしたのですが、理念を語ることはなく、残念ながら『これだ!』と思えるものはありませんでした。いわばシステム管理者サイドから書かれたものだけで、『情報主体の権利を保障するために』というサイドからのものは皆無でした。解説書では、非常に形骸化されたハウ・ツー本でしかなく、理念の提示はありません。」⁶⁰¹

この問題は、先の同市個人情報保護条例の事例調査において、個人情報保護条例と情報セキュリティ政策という住民のプライバシー保護のためには今や密接不可分の両者の間に連携や対話がないと指摘したあの問題と、まったく同じことを語っている。木村氏はこうも述べる。「情報セキュリティの専門家と憲法学者などのプライバシーの研究者が議論をすることが少い。(中略)個人情報保護制度と全く無関係にセキュリティポリシーを策定しているところもある。被害者(情報主体)の意思を考慮せずに、加害者(情報保有者)だけで対策を考えることにはならないし、情報セキュリティは、情報主体の権利保障を内包しなければならぬ。」⁶⁰²と。

⁵⁹⁷ 木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月、1頁、(原稿は木村氏より頂いたものであるため、出版元は特にない)

⁵⁹⁸ 宇治市民の個人情報をMOにコピーし、名簿業者に転売した委託先の従業員が悪いのであり、宇治市は被害者であると主張する言い訳がましい態度はとらず、市は被害者でもあったが、同時に市民に対しては加害者となってしまったと事件を直視する対応をとったことを指す

⁵⁹⁹ 木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月、3頁、(原稿は木村氏より頂いたものであるため、出版元は特にない)

⁶⁰⁰ 前掲注、9頁

⁶⁰¹ 宇治市企画管理部情報管理課『住民情報流出事件を踏まえた実効性のある個人情報保護条例の制定』2003年3月、1頁

⁶⁰² 木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月、2頁、(原稿は木村氏より頂いたものであるため、出版元は特にない)

もちろん、市は、両者がそれぞれ個別の分野の役回りを有していることを認識している。

情報主体の権利を保障する」情報セキュリティと言っても、宇治市ももちろん個人情報保護条例と情報セキュリティとが別々の理論と運用を要求するものであることは承知している。「確かにこの両者にはそれぞれの独自の領域があるのは事実であり、また個人情報を取り扱わない情報システムも多数存在することから、プライバシー保護のためのセキュリティシステムという位置付けは一般的ではない。しかし、市町村の情報システムは市民の個人情報を取り扱うことが逆に一般的であることから、宇治市では、これをあえてプライバシー保護だけで語りきろうと考えた。

(中略) コンピュータセキュリティシステムに要請される課題は、市民の自己情報コントロール権を保障することである。これがデータ保護からプライバシー保護への転換である。⁶⁰³

こうして、「データ保護からプライバシー保護へ」転換された情報セキュリティシステムは、「無機質な磁気情報を守っているのではなく、生身の人間(の権利)を護っている」⁶⁰⁴のである。

かかる「プライバシー保護」の情報セキュリティシステムという理念転換は、例えば、ログのとらえ方ひとつにも違いが現れる。木村氏は次のように述べる。「情報セキュリティでは、抑止と証跡を残すために『ログ』を集積するが、プライバシー保護からは情報主体が自己情報の開示請求権を保障するために『ログ』を集積する。証跡検証したり、不正利用や不正行為が行われていないか否かを監視するのは、管理者ではなく情報主体である。ログを取得するという点では同じであるが、しかし、その目的とするところは全く異なる。」⁶⁰⁵ こうしたプライバシー保護を正面からとらえる考えに立てば、住基ネットシステムではログの開示が始まったということは、考えてみれば、自己情報コントロール権というものが広く認められるようになった今、市民という情報主体にとっては自分の情報の利用のされ方をチェックできるという、至極当然のことが法的に裏づけられたにすぎないと言える。それでは、住基ネット以外の行政の持つシステムではどうだろうか。ログの開示などされていないに等しいのではないだろうか。日常業務のシステムにおいてもすべてログを管理し、いつでも住民の要求にしたがって開示することができるようにしていなければならないのではないだろうか。個人情報保護条例を制定していながら、この至極当然のことが放置されてきたのではないだろうか。こうした状態を「あまりに長期にわたり放置すると不作為によるプライバシーの侵害になる可能性がある」と考える。⁶⁰⁶と宇治市は指摘している。

さて、こうした「自己情報コントロール権を保障する」情報セキュリティシステムを理

⁶⁰³ 宇治市企画管理部情報管理課『住民情報流出事件を踏まえた実効性のある個人情報保護条例の制定』2003年3月、4頁

⁶⁰⁴ 木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月、10頁。なお、()内は論者追補。(原稿は木村氏より頂いたものであるため、出版元は特にない)

⁶⁰⁵ 前掲注、8頁

⁶⁰⁶ 財団法人地方自治情報センター『電子自治体実現に向けての具体的なセキュリティシステムの手法とモデルシステムの検証について』2004年3月、23頁

念に掲げる宇治市は、さらに、自らのセキュリティシステムを積極的に公開するという思い切った方策を打ち出す。同市はもちろん、情報セキュリティの手の内は相手に見せず、隠しながらも堅牢なシステムを構築するほうがより常識的であることを認識している。しかしながら、「自己情報コントロール権を保障する」以上は、「情報主体である市民へは安全性情報は開示すべきと考え」たのである。「安全対策であることを理由として、情報主体たる市民にすら情報が開示されない」のは本末転倒であるとし、「理念なき技術は危険」であると指摘する。情報セキュリティといえども、情報主体に対して「秘匿すれば、自己情報コントロール権を侵害することになると考えます。かつて流出事件を起こした宇治市としては、『信頼してくれ』と語るだけでは不十分であり、市民のコンセンサスでセキュリティシステムを構築するという発想にならざるを得ませんでした。」と述べている。⁶⁰⁷

情報セキュリティ実装のための要件

これまで述べてきたような基本的考え方に基づいて、宇治市では情報セキュリティを実装させるためのいくつかの要件というものを整理している。それらについて、筆者なりの解釈も加えながら示してみたい。まず、それらを列挙すると次のようなものが挙げられる。

自己情報コントロール権を保障するコンピュータシステム

内部からのデータ流出の防止

権限を管理し越権行為を防止

安価で効果的なセキュリティシステム

市民が理解できるセキュリティシステム

エンドレスなセキュリティ対策の努力と管理

広く体系的なセキュリティシステムの構築

無限の脅威から有限の脅威へ

守るべき範囲の確定

CSとアプリケーションなど役割分担の明確化

系統別の権限付与

クライアントの権限剥奪と付与

外部委託においても個人情報やデータを持ち出させないことの徹底化

まず、自己情報コントロール権を保障するコンピュータシステムで語られているのは、セキュリティに対する基本的考え方でも示したとおり、情報セキュリティシステムの眼目を単なるデータ保護という冷たい規定としてではなく、生きた個々人のプライバシーの権利を積極的に守るためのものであると認識し直すこと、である。情報セキュリティシステムは「理想的には情報主体である市民の意思で構築すべきものである。」⁶⁰⁸と、市は述べて

⁶⁰⁷ 宇治市企画管理部情報管理課『住民情報流出事件を踏まえた実効性のある個人情報保護条例の制定』2003年3月、6頁参照

⁶⁰⁸ 財団法人地方自治情報センター『電子自治体実現に向けての具体的なセキュリティシステムの手法とモデ

いる。

個人情報の大量な漏洩事件は、過去の実例を見る限り、外部からのクラッキングによる不正アクセス等によってではなく、ほとんど内部（職員あるいは外部委託先の職員）からの漏洩である。そういった事実にも照らしてみても、外部侵入に備えた華やかなセキュリティ技術の実装にばかり目を奪われることなく、内部的な故意または過失による漏洩に十分に備える必要がある。内部からのデータ流出の防止とは、そういうことである。職員のモラルという「情報倫理」だけに頼っているのは問題であろう。

においては、自治体の内部者であっても、特定の情報にアクセスできるのはその担当課の職員のみにすることが基本となる。つまり当該住民情報へのアクセス権限を厳しく管理し、権限外のアクセスは越権行為、もっと言えば不正行為であるという姿勢が必要である。

プライバシーの保護あるいは情報セキュリティの問題がどんなに重要なテーマであったとしても、自治体は当然その限られた予算の中で情報セキュリティに取り組んでいかなければならないわけである。特に昨今は、どこの自治体においても財政状況は厳しい。にいう安価で効果的なセキュリティシステムを構築するため、宇治市では、のちにも論じるように、パケット制御方式という方法が採用された。これにより、システムのイニシャルコストもランニングコストも安価に仕上がったのである。イニシャルコストにおいては、パソコン1台当たり3万円以下が実現されたという。

自己情報コントロール権の趣旨が、個々人の情報は自身でその開示や訂正などをコントロールできるということであるのと同様、その権利の保障を左右する情報セキュリティシステムの情報もまた住民に開かれたものでなければならないであろう。宇治市では、そのために、市民が理解できるようなセキュリティシステムを目指したのである。

当然のことであるが、個人情報漏洩の脅威、情報セキュリティに対する脅威には終わりはない。その対策は日々続けられなければならない、エンドレスなセキュリティ対策の努力と管理は欠かせない。

情報セキュリティは局所的に強弱があってはならない。情報セキュリティの確実度はネットワーク化されている組織全体の平均値や一部の最大値で評価されるのではなく、ある一部の最低値がその組織のセキュリティの値となってしまうのである。最も脆弱な水準がそのまま全体の水準になってしまうわけである。そういった点からも、にいう、広く体系的なセキュリティシステムの構築がなされなければならない。

無限の脅威から有限の脅威へというのは、権限の管理の考えをパソコンという機器側に施すものである。つまり、職員が使用するパソコンの使用できる機能を制限してしまうのである。自前のUSBコードを職場のパソコンにつないでインターネットに接続するなどという行為がいっさいできないようにすべきである。そうすれば、どの情報を守るべき

かというところからスタートする、際限のない脅威との戦いをせず、脅威そのものを有限化、局所化することが可能となる。

守るべき範囲の確定においては、サーバのみではなく、LAN 全体をその守るべき範囲と確定すべきである。宇治市は「サーバだけを守ろうとする手法は、ハイジャック対策でコクピットだけを守ろうとするのと同様である。(中略)搭乗前に乗客の検査をすることで飛行機全体を守ることができる。」と説明する。もっともな考えである。また、LAN 内の通信は VPN⁶⁰⁹によりその安全性を確保するのである。

CS とアプリケーションなど役割分担の明確化とは、文字どおり、CS(クライアント・サーバ)など通信系の安全性確保とアプリケーション系の安全確保とを明確に分け、役割分担させることである。

系統別の権限付与についても、文字どおり、接続系統ごとに操作者に付与されるべき権限が異なることを語っている。

技術的なセキュリティは、管理者がクライアントから権限を剥奪し、または付与するシステムである。クライアントの権限剥奪と付与とは、そういったことを意味する。権限の剥奪のためには、当然その権限をサーバからダウンロードする仕組みが欠かせない。

委託業者の従業員による大量の住民データの外部持ち出しによって事件を発生させてしまった同市にとっては、の個人情報やデータを持ち出させないことの徹底化は不可欠の事項であった。とはいえ、時代の流れからアウトソーシングによる外部委託は避けられない。そうした際にも、市では、業者の作業も発注側の市の職員の監視下で行わせることを徹底化した。

ほかに、アプリケーション側にて、例えば、市民が自己情報を端末で送信する際の確認システムを構築するなど、効果的セキュリティ実装のための細かな要件はまだ挙げることができるが、宇治市の整備した大きなセキュリティ要件のポイントとしては、上記のようなものが列挙されよう。

⁶⁰⁹ VPN (Virtual Private Network、仮想プライベートネットワーク)とはインターネットのような公共のネットワークを利用して構築されたプライベートなネットワーク、またはその技術のことをいう。通信事業者のネットワークを利用した IP-VPN と、インターネットを利用したインターネット VPN とがある。回線コストを抑えたり、セキュリティが向上するなどのメリットがある

具体的な手法の体系図



宇治市における情報セキュリティシステムの体系図(木村修二氏提供)

情報セキュリティシステムの実際

では、次に、宇治市における情報セキュリティシステムの実際である。その技術的な特徴には7つの点が挙げられよう。

- LAN内VPNを利用した系統分離
- 個人へのIPアドレスの付与
- 内部系サーバと外部系サーバの接続禁止
- 外部媒体の接続禁止
- セキュアプリンターの導入⁶¹⁰
- 宇治市独自のパケットの導入
- ICカードによる権限付与

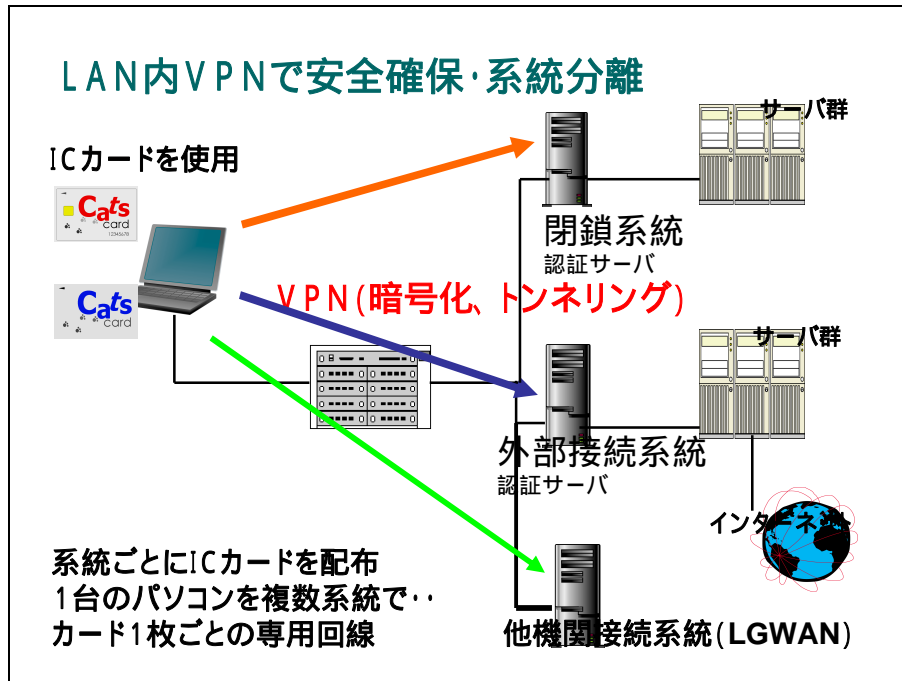
まず、LAN内VPNを利用した系統分離についてである。宇治市では、地域イントラにおいてVoIP⁶¹¹、学校イントラ、行政情報イントラなどについて、完全にVLAN⁶¹²分割を行い、行政情報イントラについては特にVLAN内にインターネット系統・業務系統・自治体間連携系統のVPN環境を構築することにした。通常、VPNはLAN間などで暗号化によるトンネリングを利用するが、同市では、ICカードを利用し、通信先を固定化することで、

⁶¹⁰ セキュリティプリンターともいう。暗号を解読できるプリンターの開発が、長野県塩尻市・信州大学・セイコーエプソンとの産学官協同で開発された例もある。(『暗号』プリンター開発』『朝日新聞 夕刊』2004年12月20日、4版、14面など参照)

⁶¹¹ VoIPとは、Voice over Internet Protocol の略で、インターネットなどTCP/IPを使用し、音声信号をデータに変換し、伝送する技術

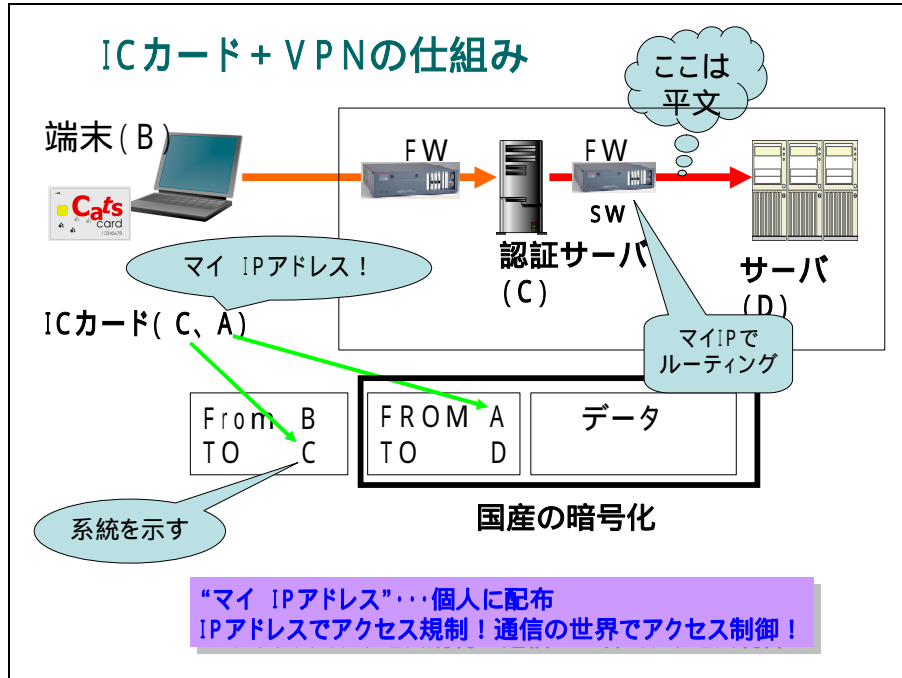
⁶¹² Virtual LANのこと

行政情報イントラ内に LAN 内 VPN を実現させている。(図「LAN 内 VPN で安全確保・系統分離」参照) これによって、庁内 LAN 環境においては情報ごとの仮想的なセグメント構成ができあがり、また端末環境においてはすべて暗号化通信が実現した。また、暗号化については、IP パケットをさらに IP が包むという VPN 技術の IP-OVER-IP というしくみを利用している。



(木村修二氏提供)

次に、個人への IP アドレスの付与についてである。市は、系統を固定するための VPN 認証サーバの IP アドレス、および IC カード保有者の個人専用 IP アドレスという、2つの IP アドレスを格納した IC カードを職員に配布した。また、市では、端末を操作する職員の操作履歴を把握することは、自己情報コントロール権を保障する点からも必要と考え、IP アドレスの埋め込まれた IC カード、およびその IC カードと VPN の組み合わせによって、端末から VPN 認証サーバまでの通信は端末の IP アドレスにより、また VPN 認証サーバからサーバ群までは IC カードに格納された IP アドレスによって、それぞれ通信を行うという環境を構築させたのである。(図「IC カード + VPN の仕組み」参照)



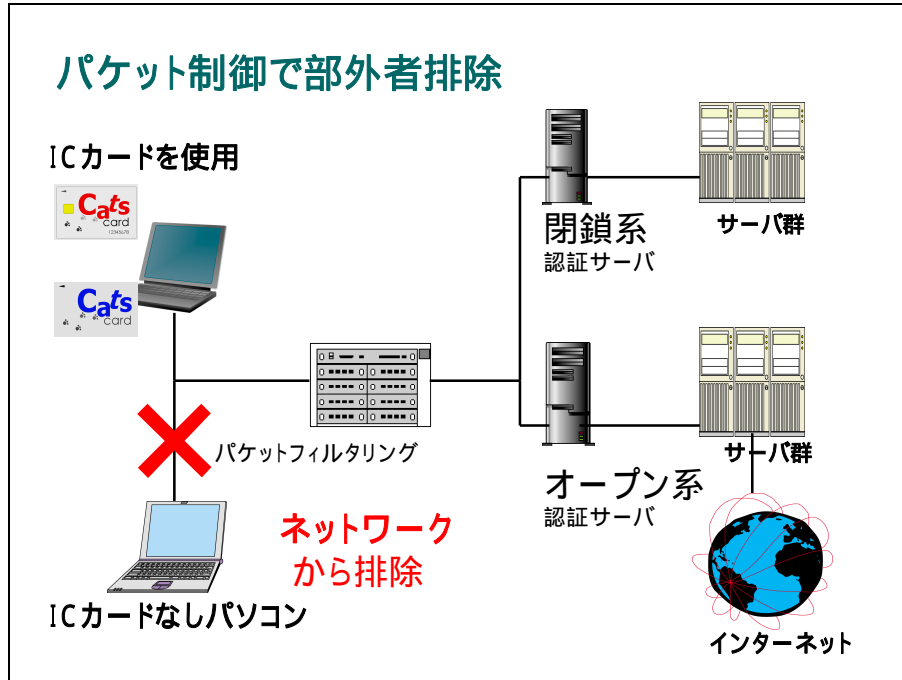
(木村修二氏提供)

次に、内部系サーバと外部系サーバの接続禁止により、市では、サーバは必ず重要機能室に設置し、物理的にもネットワーク上においても隔離させたのである。そして、ネットワーク上のサーバ群の前にはICカードの認証サーバを設置し、その認証が許可されなければ通信ができないようなシステムを構築した。

宇治市の事件はもともと、事業原課のサーバに蓄積されていた住民データがMOへとコピーされたことで引き起こされた。この経験から市では、クライアントへの外部媒体の接続が大変な脅威になると判断し、各端末への外部媒体の接続をすべて禁止した。それが、
にいう外部媒体の接続禁止である。これは、ICカードの操作者ごとに、OSのユーザ権限による制限とICカードによる制限とによって実現されている。

市の行政情報イントラ内の通信が暗号化されたことはVPNの導入のところで説明したとおりである。しかし、この暗号化により、当然端末からLANプリンターへの通信も暗号化されるため、通常のプリンターでは出力ができなくなるという問題が生じる。そのため、暗号通信可能なプリンターを市は導入した。これが、セキュアプリンターの導入である。

次に、宇治市独自のパケットの導入である。市ではICカードを利用してパケットの中にあるデータを「パケット認証」として埋め込んだ。このデータをL3スイッチで判定し、認証されたパケットはルーティングし、認証されないパケットは排除する仕組みを構築したのである。(図「パケット制御で部外者排除」参照)



最後に、ICカードによる権限付与についてである。先述のとおり、同市では職員一人一人にICカードが配布されている。これは、職員それぞれが権限内の業務とそれにかかわる情報にのみアクセスできるという仕組みをつくるためである。すでに一人一人に配布されているIPアドレスによる制御のほかに、ICカード内に30種類の業務システムへのログインのためのユーザIDとパスワードを書き込むことが可能であり、その書き込みは管理者が行い、端末使用時にICカードを差し込むと自動的にログインデータが転送させるという仕組みを構築することで、市はもうひとつの制御を実現させたのである。このことにより、アプリケーションのユーザIDやパスワードは本人も知らないという状態が生み出された。

以上、宇治市における情報セキュリティシステムの基本的考え方、実装のための要件、そして実際のセキュリティの仕組みを検討してきた。宇治市が採用しているセキュリティの技術や仕組みは、いずれもその出発点が、住民の「プライバシー保護」にあるという独自のものであった。こうした、宇治市独自の情報セキュリティ政策の導入には、その辛酸を舐めた経験があることは事実であろう。しかし、実はこうした事故は宇治市が特別なのではなく、どこの自治体においても起こり得るものというべきであろう。そうだとすると、全国の自治体が真剣に住民のプライバシーの保護というものを考えているならば、技術論に腐心した高価な情報セキュリティ政策ばかりではなく、まず何のための情報セキュリティなのかを改めてとらえ直すような、つまりちょうど宇治市が採用しているような理念に基づいた情報セキュリティ政策というものがもう少し増えてもよいのではないと思われる。そういった意味において、宇治市の情報セキュリティは実装されている技術面の知恵

ばかりではなく、根本的な考えから学ぶべきところの多い事例であると思われる。

6-3. まとめ

それでは、この章で行ってきた事例調査を含む議論のまとめをしておこう。まず、事例調査についてそれぞれの自治体の例規・政策ごとに簡潔にまとめておく。そして、次に 1 節で述べた「情報化とプライバシー保護のマトリックス」図について述べておきたい。

各事例調査のまとめ

まず、宇治市の個人情報保護条例についてである。

全市民 21 万人の個人情報の漏洩事件を発生させてしまった同市は、その経験を反面教師とし、全国的にも範となるような個人情報保護条例の整備を成し遂げた。その最大の特徴は、単なる「データ保護」「個人情報保護」から憲法上の人権として保障された「プライバシーの保護」という意識改革を前面に打ち出したという姿勢に見ることができた。また、その条例改正の過程においては、憲法や法律との調整という難しい争点を抱えながらも、2 年間かけて、自治体法解釈や政策法務における地域独自の立法による可能性を模索し、条例制定を実現させた。さらに、情報セキュリティ対策との連携といった特徴が、条例改正の作業段階から見ることができた。

そして、改正された条例には、個人情報の不正な複製、その複製の譲り受けや所持などを禁止し、そうした禁止への違反があった場合には市が中止・消去・回収・提出等の命令を出すことができるという権限を付与する、充実した記録規制が定められた。さらに、国の新行政機関個人情報保護法の成立前でありながらも、厳しい罰則規定を定めた。また、禁止規範や罰則の適用においては、属人主義をとり、区域外適用の規定を創設した。

こうした一連の市の個人情報保護条例に見る特徴は、プライバシー保護の理念を強く意識した同市ならではのものと言うことができた。

続いて、江戸川区の個人情報保護条例である。

区は、宇治市同様、かつて大規模な個人情報の漏洩事件を起こした自治体であるが、しかし、そんな自治体の保護条例として現行のそれは、事件の再発防止効果のほどを思うと不安を感じざるを得ない出来栄であった。そこには、不正な複製を禁じる規定もなければ、罰則もまったくなかった。また、自己情報コントロール権保障の象徴である各請求権に関する規定もごく簡単かつ月並みな規定であり、区として特にプライバシー保護に熱心であるという姿勢を垣間見ることはできなかった。

しかし、国の保護法成立に機に、区においてもようやく改正の動きが見られるようになり、区の情報公開及び個人情報保護審査会において条例改正に向けた答申が提出されたと

ころであった。その中には、いくつかの特徴的な規定の創設がうたわれていた。例えば、住基ネット条例と同趣旨の、外部結合に際して「必要な措置を講じなければならない」という旨の規定、各請求権に関するさらに整備された詳細な規定、法律と同内容の罰則規定、苦情処理についての規定など、である。その情報セキュリティ政策において高い評価を受けている自治体としても、こうした提言を積極的に受け止め、よりプライバシー保護のために実効性のある条例へと改正されることを期待するところであった。

次に、横浜市の住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例（住基ネット条例）について考察した。

市は必ずしも情報化や電子自治体構築におけるトップランナーではないものの、プライバシー保護の理念は決して低くはなかった。市の個人情報保護条例に見る請求権関連の、つまり自己情報コントロール権関連の規定の充実ぶりや、住基ネット条例を制定し本人確認情報保護の姿勢を鮮明にしたという事実からも、それはうかがえた。

市は住基ネットへの参加・不参加を直接住民個人に選択してもらうという横浜方式を採用していることで知られているが、市の住基ネットとの関係における特徴は、その住基ネット条例そのものの規定内容にも見ることができた。その特徴のポイントとしては、首長に住民の本人確認情報を守るための責務を課した「市長の責務」規定、事故があった場合に首長に報告や調査を要求する権限を与える「調査及び国の機関等への調査等の請求」規定、緊急時に住基ネットからの切断を含む措置をとることを可とする「本人確認情報等を保護するための措置」規定、あるいは罰則の規定などを挙げることができた。

続いて、情報化、電子自治体構築において常にトップランナーとして知られる市川市の情報セキュリティ政策を取り上げた。

市の情報化における積極的な姿勢は、例えば、情報化推進プロジェクト「いちかわ360+5」、主要コンビニエンス・ストアの端末を利用した「市川市360+5情報サポート」システムの導入、あるいは、市民・行政・地元企業の情報化と連携の拠点としての「いちかわ情報プラザ」の設置など、数々の具体的施策とともに知られてきた。そんな同市は、情報セキュリティの評価制度としても国際的に信頼性の高いISMS適合性評価制度の認証取得を全国自治体の中で初めて実現させ、情報セキュリティ政策においても間違いなく先進的な取り組みを実行していた。

市のそうした情報セキュリティ政策実施の背景には、市民から信頼される行政システム構築のためにも、「住民情報の保護」という問題意識を常に持って情報化推進を進めてきたことがあった。また、市は、規程という職員内規のレベルで策定されている現在の情報セキュリティポリシーを、「情報セキュリティ条例」という、市民の権利・義務にもかかわる規定として条例のレベルで制定できないものかどうかという可能性の模索中でもあった。住民本位の情報化を目指す自治体として注目すべき事例であった。

最後に再び宇治市を取り上げた。今度は、同市の情報セキュリティ政策である。

市の情報セキュリティ政策が採用している技術や仕組みは、いずれもその出発点が、個人情報保護条例改正の場合と同様、住民の「プライバシー保護」にあった。それは、技術論に腐心した高価な情報セキュリティ政策ではなく、「データ保護からプライバシー保護へ」という理念ある情報セキュリティ政策への転換を意味した。また、不正アクセスといった外部からの漏洩よりも内部関係者からの漏洩の方こそ重要になりつつあるという認識の下、コストのかさむアプリケーションの改修ではなく、システムへのアクセスを構築し直すという対応を、市の情報セキュリティ政策の基本とした。

こうした情報セキュリティに対する基本的姿勢の下で、LAN内VPNを利用した系統分離、個人へのIPアドレスの付与、宇治市独自のパケットの導入、ICカードによる権限付与、などの特徴ある情報セキュリティ政策を実現させた。市の事例は実装されている技術面の知恵もさることながら、他では見られない「データ保護からプライバシー保護へ」という理念を情報セキュリティの考え方に打ち出すなど、特徴的かつ学ぶべきところの多い事例であった。

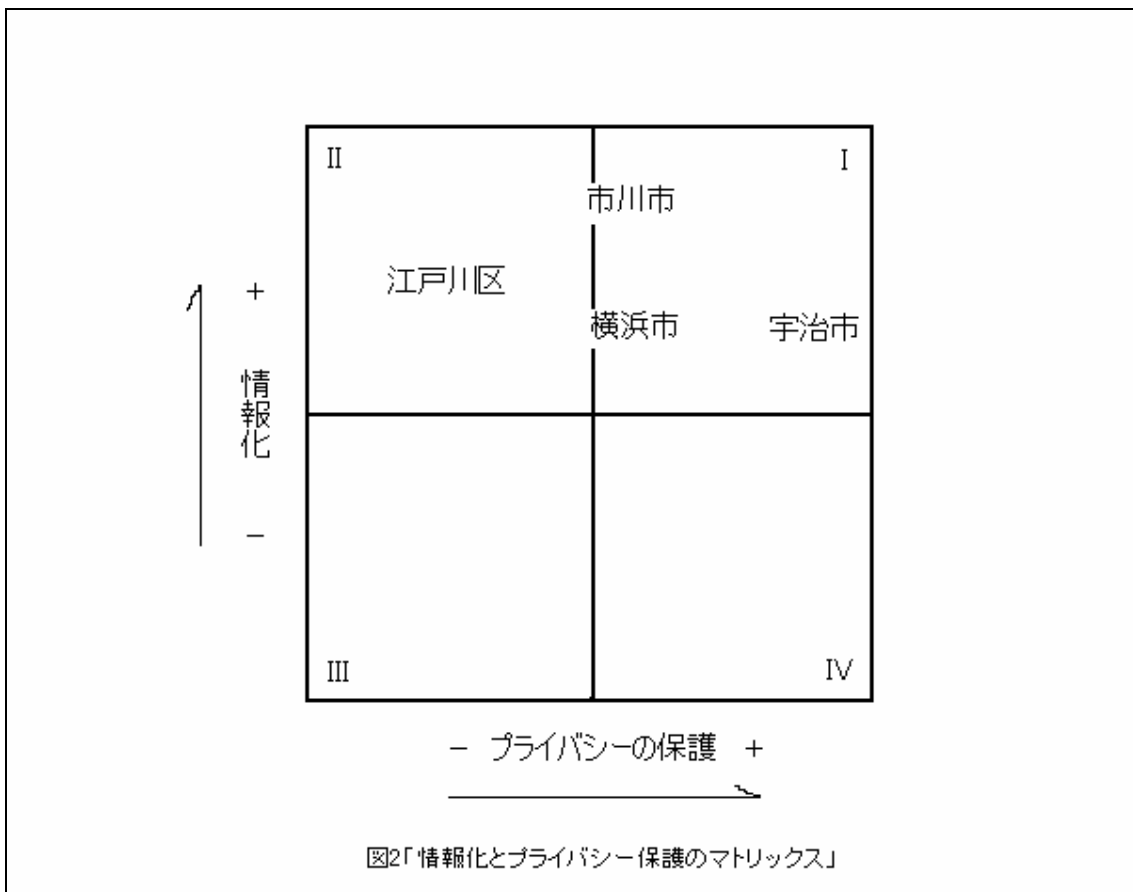
事例調査を終えて

さて、本章1節の「調査する自治体の選定基準と調査のガイドラン」のところで、「情報化とプライバシー保護のマトリックス」図について言及した。すでに述べているとおり、このマトリックス作成は調査の眼目ではないし、綿密なデータ分析を基に作成したというものでもない。あくまでも、筆者が事例調査を進めるにあたって、取材の実施日などに時期的な開きなどもあったことから、各自治体の取材調査と分析に方向性を持たせ、結果をできるだけ収斂させるためのバロメーターがあれば、事例調査のまとめを行う際の補助となるだろうという考えから作成してみたものにすぎない。

1節にて説明を添えたとおり、縦軸に情報化あるいは電子自治体構想推進の度合いを、横軸にプライバシーの保護に対する意識や対策の度合いを設定している。第1象限にある自治体ほど情報化とプライバシー保護（制度的インフラ整備とも言える）とがバランスよく進められているということになる。逆に、第3象限にある自治体は、情報化においてもプライバシー保護の進め方においても、ともに不十分な状況にあるということになる。第2象限に位置する自治体は、プライバシー保護に比し情報化が相対的に進んでいると判断される自治体であり、第4象限にある自治体は、逆に情報化よりもプライバシー保護が充実している傾向にある自治体である、ということになる。

筆者が4つの自治体に対して事例調査を行った結果の評価は図2のとおりである。筆者の個人的事情から選定した江戸川区を除いて、そもそも自治体の選定基準において情報化の進展を指標としていたため、結果的に（江戸川区も含め）第3象限や第4象限に位置する自治体はなかった。4つすべての自治体が第1象限か第2象限に評価された。また、宇

治市、市川市、および横浜市はどれも、プライバシー保護の点においても相対的に高いと判断され、完全に第1象限に位置するか、あるいは第1象限にかかったところに位置していた。特に、宇治市のプライバシー保護の理念の強さは出色で、筆者としてはこの点に関しては同市に最高値に近い評価を下した。市川市は情報化の推進においては間違いなく上位であり、またプライバシー保護の観点においても相対的に高い印象であった。横浜市のプライバシー保護の程度も市川市と同様に、相対的に高い印象であった。いっぽうの江戸川区は情報化においては相対的に高い位置にあるものの、プライバシー保護の観点では凡庸か、あるいは漏洩事件の経験があるにもかかわらずという経緯を考えると場合によっては平均以下という評価にならざるを得ない状況であった。



これらの評価は、取材のヒアリング、文献、自治体で取られている制度・施策の比較などを基に行なったものであるが、すでに繰り返し断ってきたように、この評価判断は多分に筆者の主観によるものである。しかし、それでも、各自治体が、情報化のいっぽうで、その制度的インフラとしてのプライバシー保護をどの程度真摯にとらえ、意識的な対策をとっているのか、このマトリックスによって大雑把に見ることはできるのではないかと思う。一つの見方として、参考になればと考えている。

また、最後に、こうした事例調査の実施によって、プライバシー保護の対策において先進的と言われる条例や政策の一端を実際に見ることができるという点を付言しておきたい。そういった事例を実証的に見ることの意義は、自治体それぞれの地域特性が存在しながらも、いわゆる個人情報保護条例などの規定内容の論点で議論したような規制事項が、ある自治体では自治立法の工夫によって実際に規定されていたり、あるいは情報セキュリティ政策の運用が、ある自治体では既存システムの見直しによって実施されていたりするよう、いくつかの実例を確認できることにある。今回は事例の数も調査の規模も限定的なものであり、そこからプライバシー保護のための条例や政策のあるべき姿を帰納的に導き出せたとは毛頭思っていないが、こうした調査によっていくつかの先進的な条例・政策にみる知恵と工夫とを、多少は説得力あるかたちで示すことができたのではないかと考えている。

さて、次の最後の章においては、全体のまとめを行いたいと思う。

第7章 終章

7-1. 全体のまとめ

各章の終わりにそれぞれのまとめを付してきたが、ここでは本稿全体のまとめが一望できるように、もう一度議論をまとめておきたいと思う。章の順序に従って記していく。

まず、1章「序章」である。最初に本研究のテーマに対する筆者の出発点としての問題意識とそういった問題の背景について述べた。その問題意識とは、自治体が情報化を推進する中、保有する住民の個人情報の管理やプライバシー保護のための対策を十分にとっているのだろうか、電子自治体の構築のためには個人情報保護法制の整備が制度的インフラとして必要なのではないだろうか、という素朴な疑問であった。そして、こうした問題の背景にある情報化や電子自治体構想の進展、地方自治や地方分権の拡大、そしてプライバシーをめぐる問題について、理解しておかなければならなかった。また、研究の目的、すなわち自治体における情報化が進展し、電子自治体の構築が進む中、プライバシーをめぐる問題に対して、自治体が条例や政策などにおいてどのような独自の対応を試みているのか、またどのような対策を講じるべきであるのかを明らかにすること、を明示した。また、かかる研究目的の立脚点には、今後も全国の自治体において構築が続いていくであろう電子自治体のあり方や地域にふさわしい住民本位の行政運営の姿を考えていく上での一つの糸口を見つけたいという意識があった。次に、研究の対象が自治体における条例や政策であることを明らかにし、論文の構成と研究の方法について、章立てにそって述べた。

本稿における本論部分の始まりとなる2章「自治体の情報化と地方分権の拡大」では、情報化を軸に、それが自治体行政にとってはどういう意味であるのか、情報化はどのように展開または推進されてきたのか、また昨今の電子自治体とはどのようなもので、何が課題となっているのかを探った。そして、情報化の推進と地方分権の拡大とが相互に作用しながら自治体の運営に変化をもたらしていることを明らかにした。節に応じて、もう少し仔細にまとめておこう。

2章1節「自治体の情報化と電子自治体」においては、まず、「情報化」が「狭義には、情報技術の社会的開発・利用の進展」であることを確認した。そして、自治体の情報化とは、行政の内部業務のIT化や行政間のネットワーク化などを本質とする「行政の情報化」と、住民サービスや地域活性化などに資する「地域の情報化」との両者から成り立つものであった。

わが国における自治体の情報化は、時代を遡ると、1960年代のホストコンピュータ導入の時代から始まる。1980年代のOA化の時代を経、1990年代にパソコンが普及すると、

IT 革命と言われる高度情報化の時代に突入し、e-Japan 戦略等を軸に、電子自治体構想が推進された。しかし、それは、情報セキュリティや個人情報の漏洩など情報化に伴う諸問題をも顕在化させ始めた。

電子政府・電子自治体（e-government）の概念はアメリカに始まるものであった。電子自治体とは、情報通信機器やネットワーキングの利活用により、より効率的な行政経営、より積極的な住民参加、より開かれた情報提供などを実現し、よりよい住民サービスと地域独自のまちづくりに取り組む自治体のことであった。しかし、わが国における電子自治体をめぐる現況には課題も多く、具体的には、情報インフラの整備、インターネットの活用による情報提供、ワンストップサービス化、電子申請・届出、CIO など情報化推進にかかわる人材育成、個人情報保護条例の整備やセキュリティポリシーの策定といった制度整備、情報化にともなう組織のマネジメント改革や業務の見直しの問題、さらに e デモクラシーの推進など、を指摘することができた。

2 章 2 節「情報化と地方分権の相互作用」では、情報化の進展と地方分権の拡大という両者の関係を探った。情報技術それ自体の進展がまず第一に指摘されるとしても、電子自治体が模索されることの要因には、逼迫する地方財政の問題、少子高齢化の問題、ボーダーレスに発生する環境問題、多様化する住民ニーズと効率化が求められる行政事務という課題、社会のネットワーク化といった、自治体をめぐる社会状況の変化や現象があった。また、こうした社会的変化は同時に、行政を地方自治・地方分権の拡大へと向かわせる要因にもなっていた。ここにおいて、情報化の進展と地方分権の拡大とは相互に作用しながら、自治体の行政運営に変化をもたらしていた。

続く 3 章「地方自治と自治立法の可能性」では、その拡大してきたという地方分権、もっと言えば地方自治や自治立法について考察した。こうした考察は、本研究の対象がなぜ国ではなく地方自治体なのか、また自治体では（プライバシー保護のための）どんな対策をとり得るのかという根源的な問いに対する答えを準備してくれることとなった。それ故、ここは、地方自治あるいは地方分権とは何か、自治立法そして政策法務とは何かという基本問題から把握する章であり、いわば、研究の土台となる部分であった。詳細な内容をまとめると、以下のようなになる。

3 章 1 節「地方自治と地方分権」においては、まず、地方自治の基本理念から考察した。地方自治とは、中央政府の権限を行政体としての地方自治体に一定の範囲で委譲し、当該団体や住民の意思に基づく行政事務の管理や処理を任せるシステムのことであった。また、そういった地方自治の根源的ファクターには、自分のことは自分で決めたいという自決という人間の根源的欲求というファクター、国家の中に民族的、文化的、宗教的に特異な地域が存在する場合によく見られる地域自律性というファクター、限られた行政資源の中で有効かついちばん利益の出るかたちで行政の執行や統治を行うべきであるとする効率性を追及する功利主義的な考えとしてのファクター、政策形成や施策の執行時の様々

なメリットというファクター、という4つがあった。

かかる地方自治の由来をめぐっては3つの説、すなわち、自治権は国家に先立つアブリオリかつ自然権的なものであるとする固有説(固有権説)、地方の自治権は国家から承認されてはじめて認められるものであるという伝來說(承認説)、自治権は前国家的な天賦の権利概念ではなく、むしろ民主制の歴史の中で裏打ちされてきた制度であるという制度的保障説、があった。

また、地方自治はその歴史的経緯と理念から、イギリスやアメリカなどのアングロサクソン系の国々で発展した分権・分離型(住民自治)と、フランスなど主にヨーロッパ大陸系の地方自治に見られる集権・融合型(団体自治)とに分けることができた。ただ、最近では福祉国家化の流れなどの影響もあり、両者の類型は接近しているとも言われていた。

日本において地方自治が憲法上に保障されたのは戦後のことであり、それまでは、日本の地方自治は憲法上、無規定であった。現在は、憲法の92条から95条の規定において地方自治は保障されている。92条の「地方自治の本旨」については、住民自治と団体自治の両者を兼ね備えた自治の実現がその趣旨であると解されていた。また、94条においては自治三権、すなわち自治行政権、自治立法権、そして解釈上認められている自治財政権の三つの権限が規定されていた。住民自治は地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、団体自治は国から独立し委ねられた団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素であった。

この住民自治・団体自治はどちらがより重要かということではなく、地方自治の実現のためには、むしろ両自治がともに備わっていることが不可欠であった。しかし、日本の地方自治の実態をみると、戦後日本の地方自治の中心はあくまで団体自治的、かつ手段としての地方自治という傾向が強かったと言える。

この地方自治の考えは、ヨーロッパ地方自治憲章(1985年)、世界地方自治宣言(1985)年、および世界地方自治憲章草案(1998年)などにおいて提案され、今では地方自治の原則は世界標準化しつつあると言うことができた。

次に、本稿において議論を深めるにあたり、「(地方)自治体」という語の定義ならびに対象とする自治体についての確認作業を行った。本稿で対象とする「自治体」は、普通地方公共団体のうちの基礎自治体(市町村)と特別地方公共団体のうちの特別区、つまり区市町村とした。というのは、本研究においては、地域・主権・住民の三要素で構成された地方公共団体でなければならないこと、条例の比較検討を行う際の条件をそろえておきたいということ、住民に関する個人情報をもっと多く保有しているのは基礎自治体であること、そして、住民に最も身近なレベルの自治体を取り扱いたいということ、などの理由があったからである。

また、本稿では「自治体」という語を使用し、自治体を「地方団体」として位置づけたという中央の意図が見え隠れする「地方公共団体」や、中央に対する問題提起的な意図が感じられ、また「政府」という語の法的な概念がはっきりしない「地方政府」という語

は用いないことにした。

さて、地方分権とは、中央政府の権限をできるだけ地方政府に委譲し、中央政府と地方政府との間に適切なバランスを作り出すことで、権力の集中を阻止しようとするものであった。地方の地域社会が情報化、都市化すると自治体行政に対する住民ニーズは多様化し始め、一元的な管理を得意とする集権型政治システムでは、住民の多様な行政需要には十分に対応することができなくなった。そうした住民ニーズに十分に対応しきれない集権型行政に対する不満は、地方分権を求める声へとつながっていった。

日本の地方自治においては、しかし、長い間、機関委任事務、財源不足、中央からの人事などといった諸課題の存在で、自治が十分に保障されてはこなかった。それは、権限も財源も自治体には三割程度しか配分されない「三割自治」と揶揄されてきた。

そんな日本の不十分な地方自治に対し、1949年のシャウプ勧告、翌1950年の神戸勧告に始まり、地方制度調査会、臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会などにおいて、地方の事務は地方に任せること、そしてさらに市町村という基礎自治体を優先する原則を実施することなど、地方分権の提案が度々なされてきた。そして、ようやく1999年に地方分権一括法が成立し、地方分権が大きく進むことになった。

同法の成立により、地方自治法は大幅に改正され、明治期以来続いてきた機関委任事務は廃止され、法的効力のない通達もなくなった。これによって自治体と国の関係はこれまでのように明確な主従関係ではなくなった。また、改正自治法では、市町村が第一の基本的な自治体であるとされ、法律上地方自治における市町村優先の原則が示された。これによって、国から地方自治体へ、そして都道府県から区市町村へと事務・権能などの配分が優先的に振られる制度改革が実現した。

次の3章2節「分権時代の自治立法」では、分権の時代を迎えたことを踏まえて、主に自治立法の可能性についての議論が行われた。

まず、条例制定権憲法保障説が通説となっている今は、「法令」という語には自治立法は含まれていないと解するのが妥当であった。そして、自治立法は「条例」と「規則」から「例規」と呼ばれ、そこに行政内規としての「要綱」や「規程」を含む場合も、広義の「例規」として理解された。

国の法令をめぐっては、自治体は中央の解釈に盲従せずに、自主的な解釈を主張すべきであることが確認された。それは、自治立法権、自治執行権と並び、自治体が本来持っている自治体法解釈権であった。自治体が条例制定を行なう際には、ますますこの自治体法解釈権が重要なものとなってくるのであった。

自治体の行政においても、国と同様に、法に準拠して行政が執行されなければならないという「法律の留保」が適用された。自治体の法とは条例であるが、憲法94条において、「法律の範囲内で条例を制定することができる」という、自治体の有する自治権の中に法を定立する権能を保障した規定が置かれている。これを自治立法権と言った。この自治立法権の法的根拠をめぐっては、確認規定説、創設規定説、並列説、委任立法説など諸説あ

ったが、「通説」と言われる創設規定説をはじめほとんどの説は、憲法の中に自治立法権の根拠を見出していた。

まず、自治法の改正によって、「法律の留保」の原則がより明確にうたわれ、結果的に自治体における法規の中心的存在はこれまで以上に「条例」であることが確認された。この条例制定をめぐるのは、憲法 94 条に「法律の範囲内で」とあり、自治法 14 条 1 項には「法令に違反しない限りにおいて」条例が制定できると規定されていた。この条例制定権をめぐる議論になってきた問題がいくつかあった。特に本稿においては、罰則規定、地域的差異と法の下での平等についての問題、法律先占論あるいは「上乘せ」「横出し」条例の問題、の 3 つが重要であった。

罰則をめぐるのは、憲法直接授權説、一般的・包括的法律授權説（条例準法律説）、限定的法律授權説（委任要件緩和説）の 3 説があるが、いずれも、刑罰を条例に委任する旧自治法の規定については合憲と考えた。

地域的差異と法の下での平等についての議論をめぐるのは、憲法がそもそも地方自治を保障し、条例制定権を認めているのであるから、地域間である程度の差異が生じることは当然予期されることとして、容認されると考えられた。

また、「上乘せ」「横出し」条例の問題については、当該条例が国の法令に抵触するかどうかは、単なる条文比較だけではなく、それぞれの「趣旨、目的、内容及び効果」も比較して判断し、それに基づいて「上乘せ」「横出し」条例が可能である場合も考えられた。

次に、改正自治法では条例制定権がどのように拡大したのかを検討した。まず、3 事務区分が廃止され（機関委任事務が廃止され）、新たに自治体の事務のすべては自治事務と法定受託事務のいずれかに配分された。次に「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし」、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」という行政理念が示された。また、罰則の規定も充実化された。さらに、自治体の法令解释权と自治行政権における自治体の自主性への配慮が国に求められた。この改正が、自治体の条例制定権の可能性を広げたことは疑いなかった。

そういった条例制定などの業務も含め、自治体における法関連の事務一般を自治体法務と言った。これまでの自治体法務は、省庁の通達や法令解説書にもっぱら頼る「中央照会型法務」が中心であった。

しかし、1970 年代の革新自治体の登場以来、自治体は公害問題などの地域環境問題への積極姿勢において、上乘せ条例、横出し条例など、国の規制よりも一歩進んだ取り締まりをそれぞれの条例の中に盛り込む工夫をし始め、それまでの自治体法務とは違う姿勢を示し始めた。分権時代における自治体による先駆的な条例制定の動きの始まりであった。こうして、自治体法務において、地域住民のニーズに応える、自主的な自治体施策の展開を支える法務が出現し始めた。こうした状況の変化に呼応して、国の法理においても、当該法律の規制基準を一つのナショナル・ミニマムとしてとらえ、「上乘せ」「横出し」の規制も可能であるとする文言を法律の条文に明記するという動きが見られるようになった。

国の法令による画一的な規制では、自治体が独自に抱える地域ごとに異なる問題を効果的に解決することが困難となっていき、各自治体は上乘せや横出しという方法で、独自の規制内容を条例化していくようになった。こうした動きはその後、全国の自治体における現象として広まっていった。

国の法令による画一的規制の限界、自治体の条例制定の積極的な動き、地方分権一括法の成立などによって、自治体における法務の役割は増大し、その内容にも変化が見られるようになった。これまでの訴訟、法解釈中心の法務、法律に委任された条例を見本を見ながら制定する法務から、より積極的に自治体自らの意思で条例を制定していくための立法論を取り扱う法務へと変化してきたのであった。そうした、特に政策立案や立法を中心テーマとする自治体法務こそ「政策法務」と呼ばれるものであった。

条例は、法令の委任によって定められる従来の委任条例ばかりではなく、地域性、多様性・独自性、先導性・先駆性、住民本位性、総合性などのメリットをもつ自治体独自の自治条例も注目されるようになった。

政策法務の対象は、狭義には、地方公共団体独自の政策実現手段として条例・規則等を制定すること（自治立法）であった。自治体における基本法制定の動きなどに、この政策法務の典型を見ることができた。

地域および地域に住む住民らの抱える差し迫った課題に直面したとき、自治体は国に先んじて条例を制定することで、そういった課題や問題に柔軟かつ機敏に対応していかなければならない状況にあった。こうした地域で直面する課題に対処するためにも、自治体は独自の政策を持たなければならず、その政策課題解決には法的視点が必要であった。そこには法解釈論だけではなく立法的視点が求められ、そのためにも政策法務は必要とされていた。

次に、4章「プライバシーの権利と個人情報保護」では、最初に、プライバシーの権利がどのような権利であるのかを探るため、その発祥の国と言われるアメリカにおけるプライバシーの権利の歴史的発展と理論展開を見、そのアメリカのプライバシー権の考え方の影響を強く受けてきたと言われる日本のプライバシー権について、憲法の幸福追求権の解釈にも気を配りながら議論してきた。そこから、時代の情報化の中で、プライバシーの権利が自己情報コントロール権として理解されるようになっていった変化が分かった。続いて、そういったプライバシーの権利を保護するためにどのような制度がつけられてきたのかについて考察した。OECD8原則、EU指令、OECD情報システムセキュリティガイドラインなどの国際社会における諸原則を概観し、昨年成立した日本の個人情報保護関連5法について、旧行政機関個人情報保護法との比較も交えながら、検討した。では、以下にもう少し詳しくまとめてみよう。

4章1節「プライバシーの権利」では、まず、アメリカのプライバシー権についての議論を行った。プライバシー権の発祥の国アメリカにおける同権利をめぐる議論は、1890

年のウォーレン＝ブランドイス論文「プライバシーの権利」に端を発すると言われていた。同論文中で、プライバシーの権利は「ひとりていさせてもらう権利」と定義された。しかし、同権利が裁判の中で実際に認められるようになるには、なお時間がかかった。1902年のロバーソン事件では、原告のプライバシーは否定され、判決に反発したニューヨーク州議会は翌年、実定法として初めてプライバシーの権利を規定した市民権法を制定した。1905年のペイブジック事件において、プライバシーの権利が初めて認められ、ジョージア州最高裁判所はプライバシーの権利を自然権に基づくもの、また原告は州憲法の幸福追求権を侵害されていると判示した。

1960年代にはプロッサーが、プライバシーの権利に対する不法行為の様態を4つに分類したが、それはプライバシー権の概念を正面から定義づける試みではなかった。

日本でもそうであるが、その発祥の国アメリカにおいても、プライバシーの権利に関する明文規定が憲法の中に記されているわけではなかった。そのため、憲法上のどこにプライバシーの権利を見出すかをめぐる議論というものが存在した。プライバシーの権利が憲法上の権利として事実上、最初に認められたのは、1965年のグリズウォルド事件判決においてであった。

その後、アメリカにおけるプライバシーの権利の展開は、自己決定権あるいは自立権的なものと、自己情報コントロール権的なものを中心として展開されていき、1977年のウェーラン事件判決において初めて、自己情報コントロール権すなわち情報プライバシー権が連邦最高裁判所によって認められたのであった。この判決の中で、政府による個人の健康情報の収集と公開は憲法上の情報プライバシー権を侵害することになると認められ、ウォーレン＝ブランドイスのプライバシーの権利の理論を踏まえつつ、この事件において、憲法上の権利を初めて「情報プライバシー権」と結び付けて認めた。

次に、アメリカのプライバシー権の概念の影響を受けてきたと言われる、わが国のプライバシーの権利について、憲法13条の幸福追求権の議論も含め、考察した。

憲法13条の幸福追求権をめぐっては、これが憲法の保障する個々の人権を総称しているにすぎないのか（否定説）、あるいは憲法上に明文化されていない新しい人権やその具体的権利性をも導き出すものであるのか、という議論があった。しかし、後者の13条を包括的な権利としてとらえ、14条以下の個別の人権規定との関係を「一般法と特別法」との関係でとらえる立場（補充的保障説）の方が、基本的人権の理念を十分に活かすことができた。この補充的保障説に対し、13条と個別の権利とは競合しながら保障を及ぼしているとする説（保障競合説）もあった。

新しい人権をどの範囲まで認めるかをめぐっても議論があった。一般的には、個人が人格的生存に不可欠なものを新しい人権の保障する範囲、限度とするという「人格的利益説」と、あらゆる一般的行為が憲法上の自由であり、人格的生存にとって必要不可欠であるか否かにかかわらず、すべての権利が広く新しい人権として憲法で保障されるべきであるとする「一般的自由説」であった。しかし、人権そのもののインフレ化、希薄化は避け

るべきで、人権には一定の限度が設定されるということがあってもよいという人格的利益説が支持された。

さて、新しい人権の一つと言われるプライバシーの権利は、日本においては、1964年の「宴のあと」事件の判決によってその法理が初めて明示された。そこで、プライバシーの権利は「私生活をみだりに公開されない法的保障ないし権利」とされた。これは自由権的、あるいは消極的なプライバシー権と言われた。

いっぽう、情報化の著しい発展とそれによる社会状況の変化は、個人に関する情報が本人の意思に反して記録されたり、利用される可能性を生み出した。そこで、プライバシーの権利は、こうした情報化の進展にともなってデータ化された自己の情報をコントロールする権利であるという理解が急速に広まっていった。これは自己情報コントロール権あるいは情報プライバシー権と呼ばれ、具体的には、自己情報の開示、訂正、抹消などといった請求権であった。そのため、この権利は請求権的、あるいは積極的なプライバシー権とも言われた。憲法がこうした各請求権を保障しているのかという議論があるが、こうした請求はまさに自分自身にかかわる情報の取り扱いに関する要求行為であるから、法的根拠を規定していなくても自明であると考えられた。

4章2節「個人情報保護とプライバシー」では、そういったプライバシーの権利を保護するための諸制度について検討を加えた。情報化の進展とともに、プライバシーの権利は「自己情報コントロール権」あるいは「情報プライバシー権」として解されるようになっていった。情報化が進み、個人情報と思わぬかたちで独り歩きする危険が生じ、プライバシーを保護する必要性が出てきたのであった。そういった現代のプライバシー権をめぐる諸課題に対処するため、国際社会は新たな対策をとるようになった。1980年、OECD8原則が勧告され、個人情報の取り扱いに関する8つの原則、すなわち、収集制限の原則、データ内容の原則、目的明確化の原則、利用制限の原則、安全保護の原則、公開の原則、個人参加の原則、責任の原則、が提案された。この原則は国際社会に大きな影響を与え、日本においてもプライバシー保護研究会が設置され、5原則（収集制限の原則、利用制限の原則、個人参加の原則、適正管理の原則、責任明確化の原則）の必要性を発表した。これは自治体にも影響を与えた。

欧州評議会では、OECD8原則とほぼ同内容の欧州評議会条約が締結され、それは後のEU指令への基礎となった。1995年にはEU域内の個人情報の流通を適切に保護管理するためのEU指令が出された。この指令は、第三国にも同レベルの個人情報の保護を求める条項を有し、日本やアメリカにも大きな影響を及ぼした。

プライバシー保護の制度に十分な実効性を持たせるためには、情報セキュリティに対する考察も重要であった。そこで、各国の情報セキュリティの動向に大きな影響を及ぼしたOECD情報システムセキュリティガイドラインを考察した。同ガイドラインの定義する情報セキュリティの要件である「可用性・機密性・完全性」は、情報セキュリティの指針として国際的に採用されることとなった。また、ガイドラインでは、認識、責任、対

応、倫理、民主主義、リスクアセスメント、セキュリティの設計及び実装、セキュリティマネジメント、再評価、の9つの原則を発表した。

続いて、国レベルの個人情報保護法制について考察した。保護法制の類型には、欧州に多いオムニバス方式（統合方式）、日本のようなセクトラル方式（分離方式）、そして米国のようなセグメント方式（個別分野別方式）があった。

わが国では、OECD8原則やEU指令などの強い影響、世界標準の個人情報保護法制を整備すべきであるという指摘、頻発する個人情報の漏洩事件、プライバシー権に対する国民意識の高まり、住基ネットの稼働など、いくつもの複合的要因によって、公的部門と民間部門の両方を対象にした抜本的な個人情報保護法制が2003年、関連5法として成立した。その中の一つには、国の行政機関を対象とした行政機関個人情報保護法があった。

まず、民間部門を対象とした個人情報保護法では、「個人情報」「個人データ」「保有個人データ」という3つの用語が定義され、このうち、開示、訂正、利用停止など請求権の対象となるのは、「保有個人データ」というデータベース化されている個人情報のみであった。同法には、データベース化されていないマニュアル処理の個人情報は請求権の対象外であるという点や、25条にある開示の「求め」は、すなわち「開示請求権」のことであると素直に理解することができるのかという点などの課題が指摘されていた。その他にも、認定個人情報保護団体の認定には、関連業界団体も認められるため公平性が確保されているのか、NPOをはじめとした第三者的な民間団体を積極的に活用していくべきではないかといった指摘や、同法4章規定の適用除外分野として「出版」が明記されていないといった疑問などが、いくつか指摘されていた。

次に、公的部門の保護法である。わが国における公的部門を対象としたプライバシー保護のための制度づくりは、まず1975年、行政管理庁の行政監理委員会による「行政機関等における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告」に始まり、OECD8原則の採択を受けて設置された同庁「プライバシー保護研究会」による5原則を提案した1982年の報告書などによって具体化し始めた。1983年、第2次臨時行政調査会の最終答申が出され、国レベルでは初めてのプライバシー保護のための法律、旧行政機関個人情報保護法が1988年に成立した。しかし、同法は電算処理データだけを規制対象とした不十分なものであった。

2003年の関連5法の中で成立した新行政機関個人情報保護法は、電子処理の情報のみならずマニュアル処理の情報も保護の対象にし、民間部門対象の個人情報保護法よりも厳しい内容を備えていた。新法では、「個人情報」「保有個人情報」「個人情報ファイル」という用語の定義がなされた。このうち、「保有個人情報」は、職員の作成したマニュアル処理データも含む「行政文書」すべてであり、これらが各請求権の対象とされた。また、同法には不服申立、苦情処理、刑罰を中心とした厳しい罰則などが規定された。

これまで地方の条例の先進性が目立っていた個人情報保護法制であったが、2003年の関連5法の成立以降は、全国にまだ適切な個人情報保護条例を整備できていない自治体が

少なからずあるという事情とも相まって、今度は逆に自治体側が国の保護法制のレベルに追いつくべく努力しているという状況になりつつあるように思われた。

続く5章「自治体の情報化とプライバシーの問題」においては、2章、3章、4章のこれまでの議論をすべて踏まえた上で、自治体が保有する個人情報をフィルターとしながら、自治体におけるプライバシー保護の対策の必要性を確認し、そのために実際にどのような対策がとられているのかについて、特に個人情報保護条例、住基ネット条例（住基プライバシー条例）そして情報セキュリティ政策に注目しながら、検討した。以下、詳しく記してみよう。

5章1節「自治体とプライバシーの問題」では、最初に、国や自治体といった行政機関が様々な個人情報ファイルを保有していることを確認した。特に、住民に最も身近な区市町村といった基礎自治体では、住民情報システムが構築されており、住民マスターファイルと呼ばれる個人情報ファイルがあり、そこには、住民4情報のほかにも多くの個人データが記録されていた。自治体の情報はその内容の属性に基づいて、住民に関する情報、地域に関する情報、内部情報、外部情報とに分類されたが、これら自治体の保有する情報のほとんどが何らかのかたちで住民の「プライバシーにかかわる個人情報」であった。

次に、世論調査の結果などから、自治体の情報化、電子自治体構築の状況下において、人々は一様にプライバシーや個人情報の漏洩に不安を抱いているということが分かった。こうした不安意識の原因としては、頻発する個人情報の漏洩事件などが考えられた。実際、自治体は最も個人情報の流出事件を多発させてしまっている機関であり、宇治市、江戸川区、志木市、福島県岩代町などでは過去に大規模な個人情報の漏洩事件が起きていた。特に、宇治市の事件は、その漏洩の規模もさることながら、市が個人情報の漏洩により住民のプライバシーを侵害したとして市民から訴えられ、結果的に最高裁判所から一人当たり1万5000円の損害賠償をするよう判示されたという特異なケースであった。この事件は、自治体対市民との関係において、いつでもプライバシーを侵害する加害者になってしまう可能性があるということを示していた。自治体にとって、プライバシー保護のための対策をとることは、情報化における制度的インフラの整備であり、住民本位の電子自治体の構築を目指す上での必須条件であった。

5章2節「プライバシーの保護に関する例規・政策」では、最初に、それまでの議論をいくつか整理した。まず、各章で個別に論じてきた、自治体の情報化とプライバシー保護の必要性との因果関係を整理した。それは、個人情報がデジタルデータとなり、複製や改竄が容易になり、またネットワーク化により大量データの瞬時の流通が可能となったこと、自己情報コントロール権・情報プライバシー権に対する国民の意識が高まったこと、OECD8原則などのプライバシー保護に関する国際的な諸原則が大きな影響を与えたこと、そして、電子自治体の構築のためには、自治体におけるプライバシー保護制度、個

個人情報保護条例の整備が制度的インフラとして欠かせないこと、の4つであった。

さらに、なぜ自治体におけるプライバシー対策なのかという点についても整理した。その理由として、自己本質的な理由として3つ、外部環境的な理由として2つを示した。前者は、自治体こそ最も住民に身近な行政の窓口であること、自治体が最も個人情報の漏洩事件を起こしている団体であり、そうした個人情報の漏洩は幸福追求権の侵害にあたり、放置することは許されないということ、自治体が最も多くの個人情報を保有している行政機関であること、の3つであった。また後者としては、分権改革により条例制定権が拡大し、自己情報に関する請求権の規定等において、国の最低基準に対する上乘せ条例的な規定を定めることが可能と解釈され、それは地方自治の本旨にもかかない、また、そのような規定上の差異が自治体間で多少生じることは判例的にも不合理とは考えられないということ、これまでプライバシー保護に関する国の対応が遅く、対住民との関係からも自治体として何とか早急に取り組む必要があったということ、の2つを挙げた。

このように、情報化とプライバシー問題の関係、自治体とプライバシー問題の根拠とを示し、次に、自治体の情報化におけるプライバシー保護のための具体的対策の中から、個人情報保護条例、住基ネット条例（住基プライバシー条例）、情報セキュリティ政策という3つの対策を選び、その背景、現状、規定内容の論点、あるいは技術・運用・評価などについて検討を加えることとした。

まず、個人情報保護条例についてである。1975年に国立市において制定された電算データプライバシー条例（電算条例）としての「国立市電子計算組織の運営に関する条例」が、わが国における最初のプライバシー保護関連の条例であった。しかし、かかる電算条例においては、マニュアル処理データが保護の対象になっていなかった。その後、マニュアル処理データについても保護するための「目的明確化の原則」などが保護法制における国際的な流れとなり、OECD8原則が発表されると、電算条例に替わる、より総合的なプライバシー保護の制度が求められるようになった。そして、1984年、全国で初めての個人情報保護条例として「春日市個人情報保護条例」が制定された。

頻発する個人情報漏洩事件、プライバシーに対する国民意識の高まり、住基ネット、LGWANなどのネットワーク行政の進行、国における個人情報保護関連5法の制定など、社会状況の一連の複合的变化により、個人情報保護条例を整備する自治体の割合は着実に増えた。2004年4月現在、個人情報保護条例を制定している自治体は82.4パーセントにのぼった。昨今の同条例の傾向としては、電算処理データのみならずマニュアル処理データも保護の対象とし、罰則規定をも持つようになっている。自治体におけるいっそうの情報化の進展という状況下においては、公的部門にふさわしい厳格な個人情報保護条例の制定が望まれた。

次に、住基ネット条例（住基プライバシー条例）についての考察を行った。住基ネットの構造的脆弱性に対する不安から、全国の少なからぬ自治体において、住基ネットの本人確認情報の保護に焦点を当てた住基ネット条例が制定された。その最初の例となったのは、

2001年の「杉並区住民基本台帳に係る個人情報の保護に関する条例」であった。一連の住基ネット条例は、国の法律の不備を補うために自治体が条例制定権を行使した典型的な例であると言えた。

住基ネット条例の主な特徴は、首長の責務規定や、首長の報告・調査の要求の規定、さらに、本人確認情報漏洩等による基本的人権の侵害の危険が差し迫っているときに住基ネットからの離脱・切断を含む「適切な措置」を首長にとらせる規定、などであった。

最後は、情報セキュリティ政策について検討した。特に、情報セキュリティに関しては、情報セキュリティポリシーなどの規定内容よりも、その制度、技術、運用、評価など多角的なアプローチで考察した。

まず、情報セキュリティの意味・要件として、OECD8原則やOECD情報システムセキュリティガイドラインにおいても規定されている、情報の「可用性・機密性・完全性」を確認した。その上で、自治体が遭遇するであろう情報セキュリティの脅威、例えば、IT機器やソフトウェアの故障、IT機器やデータ書き込みメディアの盗難、DoS攻撃、不正アクセス、なりすまし、データの改竄、ウイルスやワームの感染、などを考察した。また、そうした脅威に対応する情報セキュリティの技術としては、磁気カードやICカード、パスワード、バイオメトリクス（生体認証）などの認証技術、公開型と同秘匿型の暗号技術（公開型には共通鍵方式と公開鍵方式）、鍵暗号技術と密接不可分の電子署名、などがあった。

そうした技術を活用して、自治体のとるべき情報セキュリティ対策としては、人的保護、物理的保護、ユーザ認証、アクセス制御、暗号化、管理と監視、制度整備、などを挙げることができた。最後の制度整備とは、いわゆる情報セキュリティポリシーの策定のことであった。情報セキュリティポリシーにおいては、情報の機密性、完全性、可用性、それぞれの確保が重要であった。しかし、情報セキュリティ政策は、規定としての情報セキュリティポリシーの制定や運用に終わらずに、ISMS適合性評価制度など、情報セキュリティに対する評価に取り組むことが重要であった。そういった自治体の例として、市川市、三鷹市、杉並区などがあった。

最後に、ISMS適合性評価制度や情報セキュリティ監査について検討した。ISMS適合性評価制度は、情報セキュリティに関する代表的な規格であり、情報セキュリティの対策を保証し、第三者的認定機関からお墨付きを提供する制度であった。いっぽう、情報セキュリティ監査制度は情報セキュリティに関する助言を受けることを目指した制度であった。

次に、6章「自治体の情報化におけるプライバシーの問題に関する事例調査」である。6章では、それまでの議論全体、特に5章の議論を踏まえて、4つの自治体を選定し、各条例や政策に注目しながら事例調査を行った。

6章1節「事例調査の考え方」では、最初に、調査する自治体の選定基準と調査分析のガイドラインについて示した。選定基準としては、プライバシー保護という視点から何らかの特徴ある例規・政策を採用している自治体であること、そして、情報化において

先進事例の範疇にあると言い得る自治体であること、の2つを設定した。また、調査のガイドラインとしては、情報化の沿革、情報化の現況、情報化やプライバシー保護のための例規、などを準備した。それらを整理した上で、調査する4つの自治体、すなわち宇治市、江戸川区、横浜市、市川市について、情報政策を含め簡単なまちの特徴などについて簡潔に記した。また、調査分析に方向性を持たせ、結果をできるだけ収斂させるためのバロメーターとして、情報化とプライバシー保護とを指標にした簡単なマトリックス図を作成することを予定した。

次に、6章2節「事例調査」における、各事例を順次簡単にまとめていく。

宇治市個人情報保護条例

全市民21万人の個人情報の漏洩事件を発生させてしまった宇治市は、その経験を反面教師とし、全国的にも範となるような個人情報保護条例の整備を成し遂げた。その最大の特徴は、単なる「データ保護」から「プライバシーの保護」という意識改革を前面に打ち出した姿勢に見ることができた。また、その条例改正の過程においては、憲法や法律との調整という難しい争点を抱えながらも、自治体法解釈や政策法務における地域独自の立法による可能性を模索し、条例制定を実現させた。さらに、情報セキュリティ対策との連携といった特徴が、条例改正の作業段階から見ることができた。

そして、改正された条例には、個人情報の不正な複製などを禁止し、そうした禁止への違反があった場合には市が中止等の命令を出すことができるという権限を付与する、充実した記録規制が定められた。さらに、国の新行政機関個人情報保護法の成立以前に、すでに厳しい罰則規定を定めていた。また、禁止規範や罰則の適用においては、属人主義をとり、区域外適用の規定を創設した。

江戸川区個人情報保護条例

江戸川区もまた、過去に大規模な個人情報の漏洩事件を起こした自治体であるが、現行の保護条例は、事件の再発防止効果のほどを思うと不安を感じざるを得ない出来栄であった。そこには、不正な複製を禁じる規定もなければ、罰則もまったくなかった。また、自己情報コントロール権保障の象徴である各請求権に関する規定もごく簡単かつ月並みなものにとどまり、区として特にプライバシー保護に熱心であるという姿勢を垣間見ることはできなかった。

しかし、区では現在、付属機関（審査会）において条例改正に向けた答申が提出されたところであった。その中には、例えば、住基ネット条例と同趣旨の、外部結合に際して「必要な措置を講じなければならない」という旨の規定、各請求権に関するさらに整備された詳細な規定、法律と同内容の罰則規定などを整備し、より充実した条例へと改正すべき旨の提言が盛り込まれていた。

横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例

横浜市は必ずしも電子自治体構築におけるトップランナーではないものの、プライバシー保護の理念は決して低くはなかった。市は住基ネットへの参加・不参加を直接住民個人に選択してもらうという横浜方式を採用していることで知られているが、市の住基ネットとの関係における特徴は、その住基ネット条例そのものの規定内容にも見ることができた。その特徴のポイントとしては、首長に住民の本人確認情報を守るための責務を課した「市長の責務」規定、事故があった場合に首長に報告や調査を要求する権限を与える「調査及び国の機関等への調査等の請求」規定、緊急時に住基ネットからの切断を含む措置をとることを可とする「本人確認情報等を保護するための措置」規定、あるいは罰則の規定などを挙げることができた。

市川市における情報セキュリティ政策

市川市は、「市川市 360+5 情報サポート」システムや「いちかわ情報プラザ」の設置など一連の情報化政策で知られ、電子自治体構築において常にトップランナーであった。こうした点は情報セキュリティ政策においても同様であった。市は、情報セキュリティの評価制度として国際的に信頼性の高い ISMS 適合性評価制度の認証取得を全国自治体の中で初めて実現させた自治体であった。

市のそうした情報セキュリティ政策実施の背景には、市民から信頼される行政システム構築のためにも、「住民情報の保護」という問題意識を常に持って情報化推進を進めてきたことがあった。また、市は、規程という職員内規のレベルで策定されている現在の情報セキュリティポリシーを、「情報セキュリティ条例」という、市民の権利・義務にもかかわる規定として条例のレベルで制定できないものかどうかという可能性の模索中でもあった。

宇治市における情報セキュリティ政策

今度は情報セキュリティ政策に注目して、再度、宇治市を取り上げた。市の情報セキュリティ政策が採用している技術や仕組みは、いずれもその出発点が、個人情報保護条例改正の場合と同様、住民の「プライバシー保護」にあった。それは、技術論に腐心した高価な情報セキュリティ政策ではなく、「データ保護からプライバシー保護へ」という理念ある情報セキュリティ政策への転換を意味した。また、コストのかさむアプリケーションの改修ではなく、システムへのアクセスを構築し直すという対応を、市の情報セキュリティ政策の基本とした。実装されている技術面の特徴としては、LAN 内 VPN を利用した系統分離、個人への IP アドレスの付与、IC カードによる権限付与、などが挙げられた。技術面の知恵とともに、「プライバシー保護」の理念を出発点にした特徴ある情報セキュリティ政策の事例であった。

以上のような 4 つの自治体における 5 つの事例調査から、プライバシー保護の対策にお

いて先進的と言われる条例や政策の一端を見ることができた。そこには、自治体それぞれの地域特性が存在しつつ、法解釈や自治立法での工夫、既存システムの見直し、一早い国際評価制度の導入など、自治体独自の知恵を絞った様々な取り組みを認めることができたと言えよう。

また、最後に「情報化とプライバシー保護のマトリックス」図を作成した。宇治市のプライバシー保護の対策は非常に充実しており、市川市と横浜市も比較的、プライバシー保護の対策が適切に図られていたという評価を下した。しかし、江戸川区のプライバシーの評価は平均的なものか、それ以下のものとなった。情報化の点では、4自治体とも平均以上のランクにあると評価した。

7-2. 結びにかえて

ここまで、「自治体の情報化におけるプライバシーの保護をめぐる問題」をテーマに、まず、情報化と電子自治体、地方自治と地方分権、そしてプライバシーをめぐる問題について考察し、そして、自治体の情報化の中でどのようなプライバシー保護の対策がとられてきたのか、とられるべきであるのかについて議論を重ねてきた。

そもそも私たちにとって、自治体は最も身近な行政機関であった。そんな自治体には同時に、多くの個人情報保管されていた。そして、そういった個人情報が独り歩きしないよう、自治体には個人情報が適切に管理され保護されることが期待されていた。しかし、実際には、少なからぬ自治体で個人情報の漏洩事件が起きてきたのである。私たちにとって身近な行政機関である自治体において、住民の個人情報の管理体制が不適切なまま放置されていていいはずがない、それが筆者の問題意識であり、この研究の出发点でもあった。

情報化の進展が今や止まることはあり得ない。今後も各地域行政が電子自治体の構築を目指し、情報化を推し進めていくことは間違いない。しかし、情報化が進めば進むほど、自治体における住民の個人情報の管理にもより適切な制度整備が求められることになる。情報化の進展に合わせて、プライバシーの権利は一人でいさせてもらう権利から自己情報コントロール権へと発展していった。自分の情報がどのように記録され、どのように利用されているか、把握しコントロールする権利であった。自治体は、そういった住民の権利の保障に努めていかなければならないのである。

しかし、こうした課題に直面しつつも、自治体は地方分権の拡大によって新たな可能性を手に入れ始めてもいた。それは、自治体が独自に法令を解釈し、そして独自の自治立法権や政策法務によって自主条例を制定する可能性であった。分権の拡大によってより力を得た自治立法権は、情報化の推進によってさらに効率よく行使されることになった。自治体は情報化の時代の中で広がり始めていたプライバシー保護の問題に対して、そういった自治立法の可能性や地域独自の政策法務を駆使して対処することができるはずであった。

情報化の推進によって電子自治体の構築が盛んに進められている。しかし、もしその「電子自治体」が本来あるべき、住民本位の、かつ住民に有益な行政たる電子自治体を指向するものであるとするならば、憲法に保障された人権としてのプライバシー権を守る対策が適切にとられることが欠かせない。電子自治体の構築において、個人情報の保護、プライバシーの保護は制度的インフラとして必ず整備されなければならない仕組みであった。

自治体の情報化によって、私たちの生活は確かに利便性の高いものとなりつつある。福祉サービスの面でも、防災情報の面でも、その利益には計り知れないものがある。2章でも議論したように、先進的な自治体においてはすでにフェーズ2の段階の電子自治体に足を踏み入れているのかもしれない。しかし、もしそうした自治体においてもまだプライバシー保護の制度整備が不十分であったとしたら、それは画竜点睛を欠いた「電子自治体」計画と言わざるを得まい。本研究において行ってきた議論が、そういった課題を認識し、少しでも住民本位の電子自治体、地域独自の自治体運営の実現へと近づいていくために役立つことができれば幸いである。

参考文献・参考資料

邦文文献

IDG ジャパン 『e・Gov 2004 年 11 月号』 IDG ジャパン、2004 年

秋田周 『条例と規則』 ぎょうせい、1977 年

秋月謙吾 『行政・地方自治』 東京大学出版会、2003 年

秋本敏文・田中宗孝 『地方自治制度』 ぎょうせい、1978 年

朝日新聞東京本社 「住基ネット『情報の改ざん可能』長野の実験 市町村、甘い管理」 『朝日新聞 朝刊』 朝日新聞東京本社、2003 年 12 月 17 日、14 版

朝日新聞東京本社 「京大研究員を逮捕 不正アクセス容疑」 『朝日新聞 夕刊』 朝日新聞東京本社、2004 年 2 月 4 日、4 版

朝日新聞東京本社 「個人情報流出、代償は？」 『朝日新聞 夕刊』 朝日新聞東京本社、2004 年 5 月 8 日、4 版

朝日新聞東京本社 「ひと」 『朝日新聞 朝刊』 2004 年 10 月 7 日 14 版』 朝日新聞東京本社、2 面

朝日新聞東京本社 「『暗号』プリンター開発」 『朝日新聞 夕刊』 朝日新聞東京本社、2004 年 12 月 20 日、4 版

芦部信喜 『演習 憲法』 有斐閣、1985 年

芦部信喜 『人権総論 憲法学』 有斐閣、1994 年

芦部信喜 『憲法 新版』 岩波書店、1997 年

芦部信喜、高橋和之、長谷部恭男編 『別冊ジュリスト 憲法判例百選Ⅰ 第四版』 有斐閣、2000 年

芦部信喜、高橋和之、長谷部恭男編 『別冊ジュリスト 憲法判例百選Ⅱ 第四版』 有斐閣、2000 年

阿部斉・内田満・高柳先男編 『現代政治学小辞典 新版』 有斐閣、1999 年

阿部斉 「地方自治と市民参加」 阿部斉・久保文明・山岡龍一 『新訂 政治学入門』 財団法人放送大学教育振興会、2000 年

阿部斉・新藤宗幸 『概説 日本の地方自治』 東京大学出版会、2002 年

阿部泰隆 『行政の法システム 下』 有斐閣、1992 年

天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著 『政策法務と自治体』 日本評論社、1989 年

天野巡一 「自治体政策法務と訴訟法務」 『都市問題 第 95 巻 第 5 号』 東京市政調査会、2004 年 5 月

飯塚和之 「個人情報保護法制化の国際動向 イギリス」 『法律時報 2000 年 9 月号』 日本評論社、2000 年

五十嵐清 『人格権法概説』 有斐閣、2003 年

石上泰州 「地方分権」 江湛監修、魚谷増男編集 『現代地方自治の基礎知識』 ぎょうせい、1998 年

石川健治 「人格と権利」 『ジュリスト 2003・5・1-15 号 No.1244』 有斐閣、2003 年、24-30 頁

石村善治・堀部政男編 『情報法入門』 法律文化社、2000 年

磯崎初仁『分権時代の政策法務』公人の友社、1999年

市川市情報システム部「電子化による今後の自治体行政について」市川市、2003年

伊藤正己『憲法 第三版』弘文堂、1999年

稲生信男「なぜ電子自治体が必要か 問われる自治体の情報戦略」島田達巳編『情報技術を活かす自治体戦略 電子政府に向けて』ぎょうせい、2001年

犬丸淳「電子自治体における情報セキュリティ研修のあり方について」『地方自治 No.671』地方自治制度研究会、2003年、71-88頁

井上豊彦「自治体法務を担う人々」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』ぎょうせい、2002年

井熊均『電子自治体ビジネスモデル』日刊工業新聞社、2001年

猪野積『条例と規則(1)』ぎょうせい、1997年

井堀幹夫「自治体初の ISMS 認証を取得した市川市の取り組み」『月刊 e-Gov 2004年6月号』DG ジャパン、2004年

宇賀克也『情報公開法の理論 新版』有斐閣、2001年

宇賀克也『解説 個人情報保護に関する法律』第一法規、2003年

宇賀克也「個人情報保護総論」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』第一法規、2003年

宇賀克也・藤原静雄・藤井昭夫鼎談「個人情報保護法の立法過程を振り返って」『ジュリスト 2003・10・1号 No.1253』有斐閣、2003年、6-23頁

牛田清「自治体における情報化は今どのような状況か」島田達巳『情報技術を活かす自治体戦略』ぎょうせい、2001年

宇治市企画管理部情報管理課「住民情報流出事件を踏まえた実効性のある個人情報保護条例の制定」宇治市、2003年3月

宇治市企画管理部情報管理課「個人情報保護条例の改正」宇治市、2003年3月

内海麻利「都市計画法改正と委任条例」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』学芸出版社、2002年

内海麻利・和多治「委任条例と自主条例の連携、一体的運用事例」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』学芸出版社、2002年

梅棹忠夫『情報の文明学』中央公論社、1999年

浦部法穂『全訂 憲法学教室』日本評論社、2001年

榎並利博『自治体のIT革命』東洋経済新報社、2000年

榎並利博『電子自治体 実践の手引』学陽書房、2003年

榎原猛『プライバシーの総合的研究』法律文化社、1991年

海老原論「地方公共団体における情報化に伴う諸問題への対応」北里敏明編『情報化時代の自治体運営』ぎょうせい、2002年

王子昇「プライバシー権と個人情報保護(特集 狙われる個人情報 その現状と対策)」国民生活センター、1996年、8-16頁

OA 情報化政策討論集会実行委員会・自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』自治体研究社、2001年

大木雅夫『比較法講義』東京大学出版会、1998年

大塚仁『刑法概説（総論）第三版』有斐閣、1999年

大宮市電子計算課情報処理研究会、自治大学校地方行政研究会監修『情報管理課』ぎょうせい、1994年

大森彌『自治体行政学入門』良書普及会、1987年

大森彌「第一次分権改革の効果」『レヴアイアサン 33』木鐸社、2003年、8-25頁

岡崎俊一「電子政府プロジェクトの概要と課題」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』第一法規、2000年

岡田行雄「条例・規則・要綱と自治体政策」天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著『政策法務と自治体』日本評論社、1989年

岡村久道・新保史生『電子ネットワークと個人情報保護 - オンラインプライバシー法入門 - 』経済産業調査会、2002年

岡村久道『新法解説 個人情報保護法入門』商事法務、2003年

小川登美夫「地方公共団体の個人情報保護」『法学教室 7月号 No. 250』有斐閣、2001年、26-32頁

奥川峻史・桜井哲真『デジタル情報学概論』共立出版、2000年

小倉利丸「監視社会が始まった(3) はびこる監視カメラ 奪われる市民の自由とプライバシー」『技術と人間 31(4)号』技術と人間、2002年、54-67頁

織茂昌之『情報セキュリティの基礎』日本理工出版会、2002年

戒能通孝「プライバシー権とその保障」戒能通孝、伊藤正己編『プライバシー研究』日本評論社、1962年

金海脩三「情報化社会におけるプライバシー」『自由 24(4)号』自由社、1982年、56-63頁

兼子仁『自治体法学』学陽書房、1988年

兼子仁『新地方自治法における解釈問題』『ジュリスト No.1181』有斐閣、2000年7月、40-48頁

兼子仁『新 地方自治法』岩波書店、2001年

[河村又介『幸福の追求』の出典とその意義](#)『法曹 38号』

菅直人『大臣』岩波書店、1998年

木佐茂男『自治体法務入門』ぎょうせい、1998年

北川高嗣・須藤修・西垣通・濱田純一・吉見俊哉・米本昌平編『情報学事典』弘文堂、2002年

北川正恭・安延申「政府・自治体の電子化路線に問いかけてたい 北川正恭 vs 安延申」『別冊コンピュータピア 2002年秋号』コンピュータ・エージ社、2002年

北川正恭「地方分権の現段階」恒松制治監修、坂田期雄編集責任『新 地方自治の論点 106』時事通信社、2004年

北里敏明『情報化時代の自治体運営』ぎょうせい、2002年

北沢義博・小早川光郎・藤井昭夫・藤原静雄・棟居快行「個人情報保護基本法制大綱をめぐって(座談会)」『ジュリスト 2000・12・1号 No.1190』有斐閣、2000年、2-29頁

北原宗律『情報社会の情報学』西日本法規出版、2001年

北村喜宣「委任条例の法理論」小林重敬編『条例による総合的まちづくり』学芸出版社、2002年

北村喜宣「自治体の法環境と政策法務」『都市問題 第95巻 第5号』東京市政調査会、2004年

木村修二、講演「自治体におけるセキュリティ対策と個人情報保護」2003年8月

行政管理庁行政監理委員会「資料 行政機関における電子計算機利用に伴うプライバシー保護に関する制度の在り方についての中間報告要旨(50.4.9 行政監理委員会)(コンピュータと法律<特集>)」『自由と正義 26(12)号』日本弁護士連合会、1975年、51-54頁

黒田隆明・鈴木淳史「事例に学ぶセキュリティ対策」『日経BPガバメントテクノロジー 2003年冬号』日経BP社、2003年、22-35頁

黒田充「IT革命・電子自治体構想と情報民主主義」OA情報化政策討論集会実行委員会/自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』自治体研究社、2001年

経済産業省『情報セキュリティ総合戦略』経済産業省、2003年10月

個人情報保護基本法制研究会編『Q&A 個人情報保護法』有斐閣、2003年

個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』第一法規、2003年

個人情報保護対策研究会『個人情報保護対策の現状と課題 個人情報保護対策研究会中間報告』ぎょうせい、1986年

個人情報保護法研究プロジェクト『即答! 個人情報保護』毎日コミュニケーションズ、2003年

小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』ぎょうせい、2002年

小林重敬編『条例による総合的まちづくり』学芸出版社、2002年

小林直樹『憲法講義 新版 下』東京大学出版会、1981年

近藤哲雄『自治体法』学陽書房、2004年

コンピュータ・エージ社『月刊 コンピュートピア 6月号』コンピュータ・エージ社、2002年6月

コンピュータ・エージ社「経済産業省が提示するセキュリティ対策」『月刊コンピュータピア 2003年11月号』コンピュータ・エージ社、2003年11月

財団法人金融情報システムセンター編『金融機関等における個人データ保護ハンドブック』財務詳報社、2000年

財団法人金融情報システムセンター編『平成14年版 金融情報システム白書』財經詳報社、2001年

財団法人地方自治情報センター『電子自治体実現に向けての具体的なセキュリティシステムの手法とモデルシステムの検証について』財団法人地方自治情報センター、2004年3月

阪本昌成『プライバシー権論』日本評論社、1986年

佐藤功『憲法(上)[新版]』有斐閣、1992年

佐藤功『日本国憲法概説 全訂第四版』学陽書房、1995年

佐藤和寿「個人情報保護条例」猪野積編『条例と規則(1)』ぎょうせい、1997年

佐藤幸治「情報化社会の進展と現代立憲主義 プライバシー権を中心に(情報化時代の法律問題 情報化時代の今日的状況)」『ジュリスト 707号』有斐閣、1980年、16-23頁

佐藤幸治『憲法 第三版』青林書院、1999年

佐藤幸治『憲法とその“物語”性』有斐閣、2003年

佐藤文俊「自治体の事務をどのようにとらえるべきか」小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』

ぎょうせい、2002年

塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法 第二版』有斐閣、2001年

自治体情報研究会「オープンシステムとセキュリティ」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』第一法規、2002年

自治体情報研究会「データセキュリティとプライバシー保護」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』第一法規、2002年

自治体情報研究会「電子自治体」多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』第一法規、2002年

自治大学校地方行政研究会『情報管理課』ぎょうせい、1994年

篠原一『分権型社会と条例づくり』公人の友社、1999年

島田達巳『情報技術を活かす自治体戦略 電子政府に向けて』ぎょうせい、2001年

島田達巳・久保貞也「電子自治体進展度調査(都道府県ランキング)」『月刊 e-Gov 2004年9月号』IDG ジャパン、2004年9月

島田達巳・久保貞也「電子自治体進展度調査(市・特別区ランキング)」『月刊 e-Gov 2004年10月号』IDG ジャパン、2004年10月

島田裕次・本田実・五井孝『情報セキュリティ監査制度の解説と実務対応』日科技連出版社、2003年

清水勉・池田省三「個人情報保護法はプライバシー権を保護したか 先進的な条例の制定・運用の足枷としないために」『法学セミナー 413号』日本評論社、1989年、18-21頁

清水雅彦「プライバシー権 住基ネットと監視カメラ」『法学セミナー 48(5)号』日本評論社、2003年、8-9頁

社団法人日本能率協会(自治体電子化コンソーシアム)監修『電子政府・電子自治体ガイド 2004』日本能率協会マネジメントセンター、2004年10月19日

情報化推進国民会議事務局編『電子自治体入門』NTT出版、2003年

白石孝・小倉利丸・板垣竜太『世界のプライバシー権運動と監視社会 - 住基ネット、IDカード、監視カメラ、指紋押捺に対抗するために』明石書店、2003年

新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典』ぎょうせい、2001年

杉原泰雄・大津浩・白藤博行・竹森正孝・廣田全男編『資料 現代地方自治』勁草書房、2003年

須藤修『複合的ネットワーク社会』有斐閣、1996年

須藤修「電子地域コミュニティは民主主義の進化の基盤となる」『別冊 コンピュートピア 2002年秋号 電子自治体最前線』コンピュータ・エージ社、2002年、18-23頁

須藤修・出口弘編『デジタル社会の編成原理』NTT出版、2003年

須藤修「次代の地域民主主義へ」『コンセンサス・コミュニティ Vol.13』NTT データ、2003年、2-3頁

須藤修「電子政府」吉見・花田『社会情報学ハンドブック』東京大学出版会、2004年

須藤陽子「自治体の立法権と国の法令」小早川光郎編『地方分権と自治体法務』ぎょうせい、2002年

清宮四郎『憲法Ⅰ 第3版』有斐閣、1979年

全国市議会議長会『全国市議会旬報 1556号』全国市議会議長会、2004年

総務省『平成13年版 情報通信白書』総務省、2001年

総務省『情報セキュリティ対策の状況調査結果』総務省、2002年9月

総務省『平成16年版 情報通信白書』総務省、2004年

ソキウス・ジャパン「第2フェーズに入った電子自治体構築」『月刊オープン・エンタープライズ・マガジン』2004年8月号(特集 電子政府・電子自治体)』ソキウス・ジャパン、2004年

園部逸夫編『個人情報保護法の解説』ぎょうせい、2003年

高木八尺・末延三次・宮沢俊義編『人権宣言集』岩波書店、1988年

高村重明「IT革命・電子自治体の明暗」OA情報化政策討論集会実行委員会/自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』自治体研究社、2001年

多賀谷一照編『電子政府・電子自治体』第一法規、2002年

竹下譲『世界の地方自治制度』イマジン出版、1999年

田島康彦『個人情報保護法と人権 - プライバシーと表現の自由をどう守るか - 』明石書店、2002年

[田中二郎『要説 行政法 新版』弘文堂](#)

多和田是彦「地域社会の合意形成と自治体政策法務」『都市問題 第95巻 第5号』東京市政調査会、2004年

依静夫『地方自治法』有斐閣、1965年

千葉勇夫・北村實・提中富和『自治体法学ゼミナール』中央経済社、1998年

地方自治制度研究会『Q&A 改正地方自治法のポイント』ぎょうせい、1999年

辻清明『日本の地方自治』岩波書店、1976年

辻村みよ子『比較憲法』岩波書店、2003年

辻山幸宣「国・自治体関係の改革 行政的側面」『ジュリスト 1161号 1999年8月1・5合併号』有斐閣、1999年、94-99頁

恒松制治監修、坂田期雄編集責任『新 地方自治の論点106』時事通信社、2004年

円谷勝男『人権の現代的構造と課題』高文堂出版社、1995年

土居直美「日本の地方自治の歴史と特色」江湛監修、魚谷増男編集『現代地方自治の基礎知識』ぎょうせい、1998年

東京都市町村職員研修所編『これだけは知っておきたい 自治立法の基礎』公人の友社、2004年

西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年

西尾勝『行政学』有斐閣、1996年

西尾勝「地方分権」『ジュリスト 1192号』有斐閣、2001年、204-209頁

日経産業消費研究所「電子自治体に対する住民意識」『日経グローバル 2004,7,19 No.8』日経産業消費研究所、2004年

日経BP社「事例に学ぶセキュリティ対策」『日経BP ガバメントテクノロジー 2003年冬号』日経BP社、2003年

日経BP社「ネットワーク行政時代の個人情報対策」『日経BP ガバメントテクノロジー No.005』日経BP社、2004年

二関辰郎「個人情報保護の今後の方向と課題」『ジュリスト 2003・10・1号 No.1253』有斐閣、2003年、47-52

頁

日本経済新聞社『日経地域情報 No.359号』日本経済新聞社、2001年

日本ネットワークセキュリティ協会編『個人情報保護法対策セキュリティ実践マニュアル』インプレス、2003年

日本能率協会マネジメントセンター『電子政府・自治体ガイド 2004』日本能率協会マネジメントセンター、2004年

野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ 第3版』有斐閣、2002年

野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ 第3版』有斐閣、2004年

野村武司「自治体個人情報保護条例の動態と『基本法制』」『ジュリスト 2000・12・1号 No.1190』有斐閣、2000年、88-93頁

橋本公巨『日本国憲法 改訂版』有斐閣、1988年

長谷部恭男『憲法 第2版』新世社、2002年

長谷部恭男「憲法改正論議の不思議」『朝日新聞 夕刊』朝日新聞東京本社、2004年5月6日、2版

鳩原恵二・村松澄夫・長門昇監修『図解 よくわかるプライバシーマーク』日本実業出版社、2003年

濱田純一『情報法』有斐閣、1993年

濱田純一「情報と法律」中島尚正・原島博・佐倉統編『総合情報学』放送大学教育振興会、2002年、79-85頁

濱田純一「名誉・プライバシー」吉見俊哉・花田達朗編『社会情報学ハンドブック』東京大学出版会、2004年

早瀬圭一『痛快ワンマン町づくり』筑摩書房、1993年

原田尚彦「地方自治体の法令解釈権」『ジュリスト 増刊 地方自治の可能性』有斐閣、1980年

樋口俊二「プライバシー問題と国際人権規約 コンピュータによる個人情報処理の発展とプライバシー立法の視点について(国際人権規約と国内法<特集>)」『自由と正義 31(1)号』日本弁護士連合会、1980年、62-70頁

樋口陽一『自由と国家 -いま、「憲法」のもつ意味』岩波書店、1989年

樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』三省堂、2004年

人見剛「自治体法務とは」小早川光郎編『地方分権と自治体法務 その知恵と力』ぎょうせい、2002年

人見剛「分権改革後の条例制定権」北村喜宣編『ポスト分権改革の条例法務 自治体現場は変わったか』ぎょうせい、2003年

平松毅「プライバシーの権利の自由権的及び社会権的側面」『日本法政学会法政論叢 25号』日本法政学会/啓文社(発売)、1989年、12-19頁

平松毅『個人情報保護法 -制度と役割-』ぎょうせい、1999年

廣川聡美「ITで市役所を変える」恒松制治監修・坂田期雄編集責任『新 地方自治の論点 106』時事通信社、2004年

廣田全男「補完性原理と「地方自治の本旨」」白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』自治体研究社、2004年、103-130頁

藤村茂樹「電子自治体が求められる背景」情報化推進国民会議事務局編『電子自治体入門 先進事例に学ぶ』NTT 出版、2003 年

藤谷護人『e-Japan 時代の情報セキュリティと個人情報保護』IMS 出版、2003 年

藤谷護人『地方自治 IT 法務大全』日経 BP 社、2004 年

藤原静雄「個人情報保護法と諸外国の個人情報保護法制」園部逸夫編『個人情報保護法の解説』ぎょうせい、2003 年

藤原静雄「条例の制定・改正」個人情報保護研究会編『個人情報保護の実務』第一法規、2003 年

船越一幸『情報とプライバシーの権利 - サイバースペース時代の人格権』北樹出版、2001 年

[ジェームズ・ブライス](#)、[松山武訳](#)『近代民主政治 第1巻』岩波書店

堀江湛監修、魚谷増男編『現代地方自治の基礎知識』ぎょうせい、1998 年

堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』岩波書店、1988 年

堀部政男『自治体情報法』学陽書房、1994 年

堀部政男『情報公開・プライバシーの比較法』日本評論社、1996 年

堀部政男「プライバシー権の歴史的展開（記事データベースと個人情報保護 情報の自由な流れを求めて（2））」『新聞研究 580 号』日本新聞協会、1999 年、10-14 頁

堀部政男「住民基本台帳法の改正と個人情報保護」『ジュリスト 1999・12・1 号 No.1168』有斐閣、1999 年、79-83 頁

堀部政男編『インターネット社会と法』新世社、2003 年

毎日新聞「宇治市が上告 住民情報流出訴訟」『毎日新聞』2002 年 1 月 9 日

毎日新聞「<住基ネット> 人格権の侵害などで西東京市を市民が提訴」『毎日新聞(インターネット版)』2004 年 8 月 3 日

松井茂記「住民基本台帳法改正とその問題点」『ジュリスト 1999・12・1 号 No.1168』有斐閣、1999 年、84-93 頁

松井茂記「個人情報保護基本法とプライバシーの権利」『ジュリスト 2000・12・1 号 No.1190』有斐閣、2000 年、40-51 頁

[松井茂記](#)「個人情報保護法制化の国際動向 アメリカ」『法律時報 2000 年 9 月号』日本評論社、2000 年

松井茂記『インターネットの憲法学』岩波書店、2002 年

松尾直『情報法とプライバシー権』文真堂、1995 年

松下圭一『政策型思考と政治』東京大学出版会、1991 年

松下圭一『政治・行政の考え方』岩波書店、1998 年

松下圭一『自治体は変わるか』岩波書店、1999 年

松下圭一『転型期自治体の発想と手法』公人の友社、2000 年

松下圭一『市民自治の憲法理論』岩波書店、2004 年

松永邦男「自治立法権の意義」猪野積編『条例と規則（1）』ぎょうせい、1997 年

松永邦男・長谷川彰一・江村興治『自治立法』ぎょうせい、2002 年

松本七重「事例研究 市川市」『別冊コンピュータピア 2002 年秋号 電子自治体最前線 動き始めた e-Japan

現場レポート』コンピュータ・エージ社、2002年

松本英昭『新版 逐条地方自治法』学陽書房、2002年

松本英昭『要説 地方自治法 第二次改訂版』ぎょうせい、2004年

松行康夫「電子自治体はすぐそこに」恒松制治監修・坂田期雄編集責任『新 地方自治の論点 106』時事通信社、2004年

三原広美・佐藤裕樹「経済産業省が提示するセキュリティ対策」『月刊コンピュータピア 2003年11月号』コンピュータ・エージ社、2003年、36-39頁

三宅弘編『Q&A 個人情報保護法 解説』三省堂、2003年

宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂 日本国憲法』日本評論社、1978年

宮沢俊義『憲法Ⅱ 新版』有斐閣、1994年

ジョン・スチュアート・ミル、塩尻公明・木村健康訳『自由論』岩波書店、1995年

棟居快行「情報化社会と個人情報保護」『ジュリスト 2002・1・1-15号 No.1215』有斐閣、2002年、33-38頁

村千鶴子「プライバシー権を確保するための立法化を OECD 八原則を明確に規定した基本ルールを(特集 個人情報の保護と利用)」『金融財政事情 51(27)号』金融財政事情研究所、2000年、10-15頁

村松岐夫『地方自治』東京大学出版会、1998年

柳田茂和「自治体 IT 化を進めるもの阻むもの」OA 情報化政策討論集会実行委員会 / 自治体問題研究所編『IT・電子自治体をどう見る』自治体研究社、2001年

山岸和彦「個人情報保護法制化の国際動向 EU」『法律時報 2000年9月号』日本評論社、2000年

山口いつ子「個人情報保護とメディアの自由」『ジュリスト 2002・5・1-15号 No.1222』有斐閣、2002年、93-101頁

山口いつ子「表現の自由論のメタモルフォーゼ」『東京大学社会情報研究所紀要 No.67』東京大学社会情報研究所、2004年、23-55頁

山口いつ子「情報公開と個人情報保護」吉見俊哉・花田達朗編『社会情報学ハンドブック』東京大学出版会、2004年

山口響「監視カメラ先進国イギリスの CCTV 市民が市民の首を絞める(監視カメラとプライバシー)」『金曜日 10(49)号』金曜日、2002年、13-15頁

山口道昭『政策法務入門 分権時代の自治体法務』信山社、2002年

山崎文明『情報セキュリティと個人情報保護 完全対策』日経 BP、2004年

山下栄一・井上洋一『情報化社会と人権』明石書店、2000年

横浜市『情報公開と個人情報の保護』横浜市、2000年

横浜市『IT を活用した市役所の将来像について 電子市役所推進計画』横浜市、2003年

横山均「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律の仕組み」『地方自治 No. 667』地方自治制度研究会、2003年、50-62頁

吉野夏己「基本的個人情報の公開とプライバシー権」『クレジット研究 24号』日本クレジット産業協会クレジット研究所、2000年、140-152頁

ハロルド・ラスキ、日高明三・横越英一訳『政治学大綱 下』法政大学出版局、1952年

綿貫芳源「条例」『宮沢俊義還暦記念・日本国憲法体系補巻』1971年

巨理格「新制度のもとで自治体の立法権はどうなるか」小早川光郎『地方分権と自治体法務』ぎょうせい、2002年

欧文文献

Agre, Philip E. and Rotenberg, Marc ed., *Technology and Privacy: The New Landscape*, The MIT Press, 1998

Allen, Anita L. *Coercing Privacy*, William & Mary Law Review, College of William & Mary, 1999

Allen, Anita L. *Feminist moral, social, and legal theory: taking liberties: privacy, private choice, and social contract theory*, University of Cincinnati Law Review, University of Cincinnati, 1987

Bloustein, Edward J., *Privacy as an Aspect of Human Dignity: An Answer to Dean Prosser*, New York University Law Review 39, 1964

Cate, Fred H. *Privacy in the Information Age* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997

Cooley, Thomas M., *A Treatise on the Law of Torts*, 2nd ed., 1988

Curtin, Gregory G., Sommer, Michael H., and Vis-Sommer, Veronika, *The World of E-Government*, The Haworth Press, 2003

Decew, Judith Wagner, *In Pursuit of Privacy*, Cornell University Press, 1997

Glenn, Richard A. *The Right to Privacy*, California: ABC-CLIO, 2003

Hendricks, Evan, Hayden, Trudy, and Novik, Jack D., *Your Right to Privacy: A Basic Guide to Legal Rights in an Information Society (An American Civil Liberties Union Handbook)*, Southern Illinois University Press, 1990

(アメリカ自由人権協会著、青木宏治・高島英弘訳『プライバシーの権利 - 情報化社会と個人情報保護』教育史料出版会、1994年)

Holmes, Douglas, *e.gov*, Nicholas Brealey Publishing, 2003

Lessig, Lawrence, *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, 1999

(ローレンス・レッシグ、山形浩生・柏木亮二訳『CODE - インターネットの合法・違法・プライバシー』翔泳社、2001年)

Lessig, Lawrence, *The Future of Ideas*, Vintage Books, 2002

Locke, John, 1690, *Two Treatises of Government*,

(鶴飼信成訳『市民政府論』岩波文庫、1968年、宮川透訳『統治論』(世界の名著 32)中央公論社、1968年)

OECD, *OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, OECD Publications, 2002

Prosser, William L., *Privacy*, 48 California Law Review, 1960

Rosen, Jeffrey, *The Unwanted Gaze*, Vintage Books, 2001

Rotenberg, Marc ed., *The Privacy Law Sourcebook 2001*, EPIC Publications, 2001

- Salant, Priscilla, and Dearien, Christy, *Local Government Guide to the Internet*, TVA Rural Studies, University of Kentucky, 2000
- Solove, Daniel J. and Rotenberg, Marc, *Information Privacy Law*, Aspen Publishers, 2003
- Stoker, Gerry, 'Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy,' in Desmond King and Gerry Stoker, eds., *Rethinking Local Democracy*, Macmillan, 1996
- Strum, Philippa, *Privacy: The Debate in the United States Since 1945*, Harcourt Brace College Publishers, 1998
- Sudoh, Osamu. *Strategies for Sustainable Development and the Formation of NPO Knowledge Networks*, Review of Media, Information and Society Vol. 9, The Institute of Socio-Information and Communication Studies, 2004
- Tocqueville, de Alexis, *Democracy in America*, University of Chicago Press, 2002
(トクヴィル、井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治 上』講談社、1995年)
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Rural America at the Crossroad: Networking for the Future*, U.S. Government Printing Office, 1991
- Wacks, Raymond ed., *Privacy Volume I*, New York University Press, 1993
- Wacks, Raymond ed., *Privacy Volume II*, New York University Press, 1993
- Warren, Samuel D. & Brandeis, Louis D., *The Right to Privacy*, 4 Harvard Law Review 195, 1890
(外間寛訳「プライバシーの権利」戒能通孝、伊藤正己編『プライバシー研究』日本評論社、1962年)
- Whitaker, Reg, *The End of Privacy*, The New Press, 1999
- Yamaguchi, Itsuko, *Beyond De Facto Freedom: Digital Transformation of Free Speech Theory in Japan*, Stanford Journal of International Law, Volume 38, Number 1, 2002

インターネット関連資料

- IT 基本法、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/honbun.html>
- IT 基本法 (概要版)、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/hourei/gaiyou.html>
- IT 戦略会議「IT 基本戦略」2000年11月27日、<http://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/6siryou2.html>
- IT 戦略本部「e-Japan 戦略II」2003年7月2日、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/030702ejapan.pdf>
- e-Japan 重点計画 - 2003、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/030808honbun.pdf>
- 岡村久道氏のサイト。大阪高判平成13年12月25日、<http://www.law.co.jp/cases/uji2.htm>
- 春日市例規集、<http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/reiki/>
- 官邸「個人情報保護基本法制に関する大綱」
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/taikouan/pdfs/1011taikou.pdf>
- 官邸「個人情報の漏洩に係る刑事事件の例」個人情報保護法制化専門委員会第18回会議配布資料、
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai18/18siryou1.html> (accessed on February 16, 2004)
- 官邸「情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」
<http://www.kantei.go.jp/jp/it/security/taisaku/guideline.html>

官邸「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/991119tyukan.html>

北海道北広島市例規集、http://www.city.kitahiroshima.hokkaido.jp/dataroom/joho/kojin_info_reiki/kojin.htm

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部「e-Japan 戦略」2001年1月22日、

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/010122honbun.html>

公明党「公明党憲法調査会による『論点整理』<上>」2004年6月、

http://www.komei.or.jp/news/daily/2004/0617_12.html

公明党「当面する重要政治課題」2004年6月、http://www.komei.or.jp/news/daily/2004/0609_09.html

「個人情報の漏洩に係る刑事事件の例」

<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai18/18siryou1.html>

財団法人日本情報処理開発協会 ISMS 制度推進室、<http://www.isms.jpdec.jp/>

財団法人日本ビルディング経営センター、<http://www.bmi.or.jp/jbms/jbms-notice/sain/20021216uzishi.htm>

次世代電子政府研究会（須藤教授と株式会社 NTT データによる研究会）「電子政府と民主主義に関する有識者調査結果報告書 / 同首都圏市民調査報告書」2001年12月参照、

<http://www.riss-net.jp/ua/pdf/01-01.pdf> および <http://www.riss-net.jp/ua/pdf/01-02.pdf>

世界地方自治憲章草案（World Chapter of Local Self-Government）

<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/siryousitu.html>

世界地方自治宣言（Worldwide Declaration of Local Self-Government）

<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/siryousitu.html>

草加市個人情報保護条例、http://www.city.soka.saitama.jp/reiki_int/reiki_honbun/ae32206351.html

総務省・新たな行政マネジメント研究会報告書「新たな行政マネジメントの実現に向けて」2002年5月、http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/020524_1.html

総務省「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略」（PDF版）、2002年、

<http://www5.cao.go.jp/shimon/2002/0513/0513item4-1.pdf>

総務省「個人情報保護に関する条例制定団体の状況」

<http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/011023a.html>（accessed on February 16, 2004）

総務省「地方公共団体における個人情報保護対策について」

http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daiyo/pdf/030710_1_9.pdf

総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシー（情報セキュリティ対策に関する基本方針）等の策定状況」、http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040520_1.html

総務省「地方公共団体における情報セキュリティポリシーに関するガイドライン」

http://www.soumu.go.jp/c-gyousei/daiyo/pdf/030512_1_5.pdf（accessed on February 16, 2004）

総務省・地方公共団体のためのセキュリティ対策基準のあり方検討委員会「地方公共団体のためのコンピュータセキュリティに関する調査研究報告書」、<http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/security.pdf>

総務省自治行政局「電子自治体推進指針」2003年8月、

<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/its/08/siryou/3202.pdf>

総務省『平成14年版 情報通信白書』2002年、

<http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/whitepaper/ja/h14/html/E1031200.html>

第 23 回個人情報保護法制化専門委員会、<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai23/23gjiroku.html>

第 27 回個人情報保護法制化専門委員会、<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/dai27/27gjiroku.html>

第 156 回国会衆議院「個人情報の保護に関する特別委員会」、2003 年 4 月 15 日、

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11917&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=8&DOC_ID=9010&DPAGE=1&DTOTAL=17&DPOS=17&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=12270

中央省庁ホームページ改竄事件、

<http://www.sam-hi-ho.ne.jp/laputa/00/01/stagojp/00stagojp.html>

内閣府「個人情報保護に関する世論調査」2003 年 12 月、

<http://www8.cao.go.jp/survey/h15/h15-kojinjouho/>

民主党「憲法提言中間報告（要約版）」2004 年 6 月、http://www.dpj.or.jp/seisaku/sogo/BOX_SG0058.html

横浜市役所ホームページ、<http://www.city.yokohama.jp/me/tsurumi/touroku/juukinetto.html>

ヨーロッパ地方自治憲章（European Charter of Local Self-Government）

<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/siryousitu.html>

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data、

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995L0046&model=guichett (accessed on February 16, 2004)

（宇賀克也訳「EU 指令」『解説 個人情報の保護に関する法律』第一法規、2003 年）

la Commune de Paris (1871), http://fr.wikipedia.org/wiki/Commune_de_Paris_%281871%29

la Définition et limites du principe de subsidiarité [1994 の報告書、
http://www.coe.int/T/F/affaires_juridiques/D%E9mocratie_locale_et_r%E9gionale/Comit%E9_directeur_%28CDLR%29/Publications/Communes_et_r%E9gions/55f.pdf](http://www.coe.int/T/F/affaires_juridiques/D%E9mocratie_locale_et_r%E9gionale/Comit%E9_directeur_%28CDLR%29/Publications/Communes_et_r%E9gions/55f.pdf)

Making a case for local E-Government, 2002, September,

http://demo.ctg.albany.edu/publications/guides/making_a_case/making_a_case.pdf

OECD, *OECD Guidelines for the Security of Information Systems*, 1992、

http://www.oecd.org/document/19/0%2C2340%2Cen_2649_34255_1815059_1_1_1_1%2C00.html

OECD, 「OECD 情報システム及びネットワークのセキュリティのためのガイドライン セキュリティ文化の普及に向けて」*OECD Guidelines for the Security of Information Systems and Networks TOWARDS A CULTURE OF SECURITY*、2002、

<http://www.meti.go.jp/policy/netsecurity/oecd2002.htm>

OECD8 原則、OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data

<http://www1.oecd.org/publications/e-book/9302011E.PDF>

http://www.oecd.org/document/20/0,2340,en_2649_201185_15589524_1_1_1_1,00.html (accessed on February 16, 2004)

U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Rural America at the Crossroad: Networking for the Future*, 1991,

U.S. Government Printing Office,

<http://www.wws.princeton.edu/cgi-bin/byteserv.prl/~ota/disk1/1991/9136/9136.PDF>

その他の資料

日本テレビ『きょうの出来事』「タクシーに銭湯…防犯カメラ急増 賛否が激突」、2004年5月26日 23:45
頃放映

資料編

宇治市個人情報保護条例

平成 10 年 10 月 12 日

条例第 29 号

目次

- 第 1 章 総則(第 1 条 第 4 条)
- 第 2 章 実施機関が取り扱う個人情報(第 5 条 第 13 条)
- 第 3 章 個人情報の開示及び訂正等(第 14 条 第 27 条)
- 第 3 章の 2 個人情報に係る不正な複製の禁止等(第 27 条の 2 第 27 条の 7)
- 第 4 章 事業者が取り扱う個人情報(第 28 条 第 35 条)
- 第 5 章 宇治市個人情報保護審議会(第 36 条)
- 第 6 章 雑則(第 36 条の 2 第 40 条)
- 第 7 章 罰則(第 41 条 第 44 条)

附則

第 1 章 総則

(目的)

第 1 条 この条例は、個人情報の取扱いに関する基本的な事項を定め、個人情報の開示及び訂正等を求める個人の権利を明らかにすることにより、個人の権利利益を保護することを目的とする。

(定義)

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 個人情報 特定の個人が識別され、又は識別される可能性のある情報をいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 法人その他の団体に関する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

イ 事業を営む個人の当該事業に関する情報

(2) 実施機関 市長、公営企業管理者、消防長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び議会をいう。

(3) 本人 個人情報から識別され、又は識別される可能性のある個人をいう。

(4) 公文書 実施機関の職員(地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)第 2 条に規定する地方公務員をいい、市立小学校及び中学校の市町村立学校職員給与負担法(昭和 23 年法律第 135 号)第 1 条に規定する職員を含む。以下同じ。)が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真(これらを撮影したマイクロフィルムを含む。)であつて、実施機関が管理すべきものをいう。

(5) 電磁的記録媒体 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られた記録をいう。)の記録媒体のうち情報を確実に再現することができる記録媒体であつて、実施機関が管理すべきものをいう。

(6) 事業者 法人(国及び地方公共団体を除く。)その他の団体及び事業を営む個人をいう。

(実施機関の責務)

第3条 実施機関は、個人の権利利益の保護を図るため、個人情報の保護及び個人情報の慎重な取扱いに必要な施策を講じ、これを実施する責務を有する。

(市民の責務)

第4条 市民は、個人情報の保護の重要性を認識し、自己の個人情報の適切な管理に努めるとともに、他人の個人情報の取扱いに当たつては、他人の権利利益を侵害することのないよう努めなければならない。

第2章 実施機関が取り扱う個人情報

(個人情報取扱事務の登録等)

第5条 実施機関は、個人情報を取り扱う事務(以下「個人情報取扱事務」という。)が新たに生ずる場合又はこれを変更する場合は、次の各号に掲げる事項を個人情報取扱事務登録簿に登録しなければならない。

- (1) 個人情報取扱事務の名称及び概要
- (2) 個人情報取扱事務の目的
- (3) 個人情報の収集先、利用先又は提供先
- (4) 個人情報の種類等の内容
- (5) 個人情報の対象者の範囲
- (6) 個人情報の処理方法
- (7) 前各号に掲げるもののほか、実施機関の定める事項

2 実施機関は、前項の規定により登録した個人情報取扱事務を廃止したときは、遅滞なく、当該個人情報取扱事務に係る登録を登録簿から抹消しなければならない。

3 実施機関は、前2項に規定する場合において、あらかじめ宇治市個人情報保護審議会(以下「審議会」という。)の意見を聴くことができる。

4 市長は、個人情報取扱事務登録簿を、一般の閲覧に供しなければならない。

(個人情報の収集等の制限)

第6条 実施機関は、個人情報の収集、利用及び提供をするときは、あらかじめ、その目的、方法及び内容を明らかにしなければならない。

2 実施機関は、個人情報の収集、利用及び提供をするときは、適正かつ公正な手段により、その事務の目的を達成するために必要最小限の範囲内で行わなければならない。

(収集の制限)

第7条 実施機関は、次の各号に掲げる個人情報の収集をしてはならない。ただし、法令(条例を含む。以下同じ。)の規定に基づくとき又はあらかじめ審議会の意見を聴いて、個人情報取扱事務の目的を達成するために当該個人情報が必要であり、かつ、欠くことができないと実施機関が認めるときは、この限りでない。

- (1) 思想、信条及び信教に関する個人情報並びに個人の特質を規定する身体に関する情報
- (2) 社会的差別の原因となるおそれのある個人情報

2 実施機関は、個人情報を収集するときは、本人から収集しなければならない。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。

- (1) 法令に基づくとき。
- (2) 本人の同意があるとき。
- (3) 出版、報道等により公にされているものから収集することが正当であると認められるとき。
- (4) 個人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。
- (5) 前各号に掲げる場合のほか、本人以外のものから収集することが事務執行上やむを得ない場合又は本人以外のものから収集することについて相当の理由がある場合であつて、当該収集することによつて本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき。

3 実施機関は、前項第4号に規定する場合において、本人以外のものから個人情報を収集したときは、速やかにその旨を本人に通知するものとする。

4 実施機関は、第2項第5号に規定する場合において、本人以外のものから個人情報を収集するときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。

(利用の制限)

第8条 実施機関は、収集目的以外の目的のために個人情報を利用してはならない。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。

- (1) 法令に基づくとき。
- (2) 本人の同意があるとき。
- (3) 出版、報道等により公にされているものを利用することが正当であると認められるとき。
- (4) 個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。
- (5) 前各号に掲げる場合のほか、個人情報を利用することが事務執行上やむを得ない場合又は個人情報を利用することについて相当の理由がある場合であつて、当該利用によつ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ないと認められるとき。

2 実施機関は、前項第4号に規定する場合において、個人情報を利用したときは、速やかにその旨を本人に通知するものとする。

3 実施機関は、第1項第5号に規定する場合において、個人情報を利用するときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。

(提供の制限)

第9条 実施機関は、個人情報を当該実施機関以外のものに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。

- (1) 法令に基づくとき。
- (2) 本人の同意があるとき又は本人に提供するとき。
- (3) 出版、報道等により公にされているもので提供することが正当であると認められるとき。
- (4) 個人の生命、身体又は財産の安全を守るため緊急かつやむを得ないと認められるとき。
- (5) 前各号に掲げる場合のほか、個人情報を提供することが事務の執行上やむを得ない場合又は個人情報を提供することに相当の理由がある場合であつて、当該提供によつ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ないと認められるとき。

2 実施機関は、前項第 4 号に規定する場合において、個人情報を当該実施機関以外のものに提供したときは、速やかにその旨を本人に通知するものとする。

3 実施機関は、第 1 項第 5 号に規定する場合において、個人情報を当該実施機関以外のものに提供するときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。

4 実施機関は、必要があると認めるときは、個人情報の提供を受けるものに対し、当該個人情報の使用目的、使用方法等に係る制限を付し、又はその適切な取扱いを確保するための措置を講ずることを求めなければならない。

5 実施機関は、前項の措置を講じた場合において、提供した個人情報の取扱いにより当該個人の権利利益を侵害したことが明らかに認められる場合において、当該提供先に対して必要な措置を講ずることができる。

(電子的結合の処理制限)

第 10 条 実施機関は、電子的結合(通信回線を用いて実施機関が管理する電子計算機と実施機関以外のものが管理する電子計算機を結合し、実施機関の管理する個人情報を実施機関以外のものが随時入手し、蓄積し、及び提供し得る状態にする方法をいう。)により個人情報を収集、蓄積、提供又はそれらの処理方法の変更をするときは、個人の権利利益を不当に侵害することがないように努め、法令の規定に基づく場合を除いて、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。

(正確性及び安全性の確保)

第 11 条 実施機関は、当該実施機関が取り扱う個人情報を、常に正確な状態に保つとともに、個人情報の漏えい、き損及び滅失等の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

2 実施機関は、保有する必要がなくなつた個人情報を、当該実施機関が保有する範囲内において、適正かつ確実な方法により廃棄又は消去をしなければならない。

3 実施機関は、歴史的な価値を有する個人情報について、保存年限が経過した後であつても、例外的に保存することができるものとする。ただし、この場合においても個人の権利利益が侵害されないよう、個人情報の取り扱いには十分配慮しなければならない。

4 実施機関は、適正な個人情報の管理及び取扱いの体制並びに安全対策を進めるための体制を整備しなければならない。

(委託に伴う措置)

第 12 条 実施機関は、実施機関以外のものに委託する事務事業に個人情報の取扱いが生ずる場合には、個人情報の保護に関し、必要な措置を講じなければならない。

- 2 前項に規定する場合において、実施機関は、当該委託契約において、委託を受けたもの(以下「受託者」という。)が講ずるべき、個人情報の漏えい、き損及び滅失の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を明らかにしなければならない。
- 3 受託者は、受託された範囲内において個人情報の適切な管理に必要な措置を講じなければならない。
- 4 実施機関は、受託者が委託された範囲内における個人情報の取扱いにより当該個人の権利利益を侵害したことが明らかに認められる場合において、当該委託先に対して必要な措置を講ずることができる。
- 5 受託者若しくは受託者であつた者又は受託業務に従事している者若しくは従事していた者は、その業務に関して知り得た個人情報を正当な理由なく他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。

(職員の責務)

第 13 条 実施機関の職員又は職員であつた者は、職務上知り得た個人情報を正当な理由なく他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。

第 3 章 個人情報の開示及び訂正等

(開示請求)

第 14 条 何人も、実施機関に対し、公文書(実施機関が現に管理しているものに限る。以下この章において同じ。)又は電磁的記録媒体(実施機関が現に管理しているものに限る。以下この章において同じ。)に記録されている自己の個人情報の開示を請求することができる。

- 2 未成年者又は成年被後見人の法定代理人は、本人に代わつて、前項の規定による請求(以下「開示請求」という。)をすることができる。

(開示しないことができる個人情報)

第 15 条 実施機関は、開示請求に係る個人情報が次の各号のいずれかに該当するときは、その全部又は一部を開示しないことができる。

- (1) 開示請求をした者以外の者に関する個人情報であつて、通常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
- (2) 開示することにより、個人の生命、身体、財産等の保護又は犯罪の予防、犯罪の捜査その他市民生活の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれのある個人情報
- (3) 法人その他の団体(国及び地方公共団体を除く。以下この号において「法人等」という。)に関する情報又は開示請求をした者以外の個人が営む事業に関する情報を含む個人情報であつて、開示することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争その他事業活動上の正当な利益を明らかに害すると認められるもの。ただし、次に掲げる個人情報を除く。

ア 個人の生命、身体又は健康を当該法人等又は当該事業を営む個人の事業活動によつて生ずる危害から保護するため、開示することが必要と認められる個人情報

イ 個人の生活を当該法人等又は当該事業を営む個人の違法又は著しく不当な事業活動によつて生ずる支障から保護するため、開示することが必要と認められる個人情報

(4) 法令の規定により開示することができないとされている個人情報

(5) 個人の評価、指導、診断、判定、選考等の事務事業における個人情報であつて、開示することにより、当該若しくは同種の事務事業の目的を達成することができなくなり、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれのあるもの

(6) 実施機関の内部、実施機関相互の間又は本市と国、他の地方公共団体又はこれらに準ずる団体(以下「国等」という。)との間における検討、審議、協議、調査、研究等の意思形成過程に係る個人情報であつて、開示することにより、公正な意志形成に著しい支障が生ずるおそれのあるもの

(7) 本市又は国等が行う許可、認可、試験、交渉、入札、人事、争訟その他の事務事業における個人情報であつて、開示することにより、当該事務事業の目的を達成することができなくなり、又は当該若しくは同種の事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生ずるおそれのあるもの

(8) 本市と国等との間における協議、協力、依頼等により行う事務事業に関して実施機関が保有した個人情報であつて、開示することにより、本市と国等との協力関係又は信頼関係を著しく損なうと認められるもの

(開示請求の手續)

第 16 条 開示請求をしようとする者は、次の各号に掲げる事項を記載した請求書を実施機関に提出しなければならない。

(1) 氏名及び住所

(2) 開示請求に係る個人情報を特定するために必要な事項

(3) 前 2 号に掲げるもののほか、実施機関の定める事項

2 開示請求をする者は、自己が当該開示請求に係る本人又はその法定代理人であることを証明するために必要な資料で実施機関の定めるものを実施機関に提出し、又は提示しなければならない。

(開示請求に対する決定等)

第 17 条 実施機関は、前条第 1 項に規定する開示請求があつたときは、当該開示請求を受理した日から起算して 15 日以内に、開示請求に係る個人情報の開示をするかどうかの決定をしなければならない。

2 実施機関は、前項に規定する決定をしたときは、速やかに、その決定の内容を当該請求書を提出した者(以下「開示請求者」という。)に書面により通知しなければならない。

3 実施機関は、やむを得ない理由により、第 1 項に規定する期間内に同項に規定する決定をすることができないときは、当該請求書を受理した日から起算して 60 日を限度として、その期間を延長することができる。この場合において、実施機関は、速やかに、延長の期間及び理由を開示請求者に書面により通知しなければならない。

- 4 第 2 項に規定する場合において、実施機関は、個人情報を開示しないことの決定をした旨の通知をするときは、その決定の理由を付記した書面により、これをしなければならない。この場合において、当該個人情報、第 15 条各号に掲げる情報に該当しなくなる期日をあらかじめ明示することができるときは、その期日を当該書面に付記しなければならない。
- 5 第 1 項に規定する期間(第 3 項の規定により当該期間が延長された場合にあつては、当該延長後の期間)内に、実施機関が個人情報を開示するかどうかの決定をしないときは、開示請求者は、個人情報を開示しない旨の決定があつたものとみなすことができる。
- 6 実施機関は、第 1 項に規定する決定をする場合において、当該決定に係る個人情報に第三者に関する情報が含まれているときは、必要に応じて、あらかじめ、当該第三者の意見を聴くことができる。

(開示の方法)

第 18 条 実施機関は、前条第 1 項の規定により個人情報を開示する旨の決定をしたときは、速やかに、開示請求者に対し当該個人情報を開示しなければならない。

- 2 個人情報の開示は、次の各号に掲げる個人情報の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める方法により行うものとする。

- (1) 公文書に記録されている個人情報 当該公文書の当該個人情報に係る部分の閲覧又は写しの交付
 - (2) 電磁的記録媒体に記録されている個人情報 当該電磁的記録媒体の当該個人情報に係る部分を印字装置により出力する等再現することができる装置の利用による閲覧又は写しの交付
- 3 実施機関は、前項各号に規定する方法により当該個人情報が記録されているものが汚損され、又は破損されるおそれがあるとき、一部開示を行うときその他相当の理由があるときは、前項の規定にかかわらず、当該個人情報が記録されたものの写しにより閲覧又はその写しの交付をすることができる。

- 4 第 16 条第 2 項の規定は、個人情報の開示を受ける者について準用する。

(費用の負担)

第 19 条 前条第 2 項又は第 3 項の規定により公文書等の写しの交付を受ける者は、当該写しの作成及び送付に要する費用を負担しなければならない。

(簡易開示等の特例)

第 20 条 実施機関があらかじめ定めた個人情報について本人が開示請求をしようとするときは、第 16 条第 1 項の規定にかかわらず、口頭により行うことができる。

- 2 前項の開示請求をしようとする者は、第 16 条第 2 項の規定にかかわらず、自己が当該開示請求に係る本人であることを証明するために必要な資料で実施機関の定めるものを実施機関に提示しなければならない。
- 3 実施機関は、第 1 項の開示請求があつたときは、第 17 条及び第 18 条第 1 項の規定にかかわらず、直ちに開示するものとする。この場合において、個人情報の開示の方法は、第 18 条第 2 項及び第 3 項の規定にかかわらず、実施機関が別に定めるところによるものとする。

(訂正等及び中止の請求)

第 21 条 何人も、実施機関に対し、公文書又は電磁的記録媒体に記録されている自己の個人情報について、事実に関する誤りがあると認めるときは、その訂正、追加及び削除(以下「訂正等」という。)を請求することができる。

- 2 何人も、実施機関に対し、この条例の規定に違反して自己の個人情報の収集がされたと認めるときは、その訂正等を請求することができる。
- 3 何人も、実施機関に対し、この条例の規定に違反して自己の個人情報の利用又は提供がされたと判断するときは、その個人情報取扱事務の中止を請求することができる。
- 4 実施機関は、前 3 項の規定による請求があつた場合、法令に特別の定めがあるとき、実施機関に訂正等及び中止の権限がないときその他訂正等及び中止をしないことにつき正当な理由があるときを除き、訂正等及び中止をしなければならない。

(訂正等及び中止の請求の手續)

第 22 条 訂正等及び中止の請求をしようとする者は、次の各号に掲げる事項を記載した訂正等及び中止の請求書を実施機関に提出しなければならない。

- (1) 氏名及び住所
 - (2) 訂正等の請求に係る個人情報を特定するために必要な事項及び中止の請求に係る個人情報取扱事務を特定するために必要な事項
 - (3) 訂正等及び中止の内容
 - (4) 前 3 号に掲げるもののほか、実施機関の定める事項
- 2 訂正等の請求をしようとする者は、訂正等を求める内容が事実と合致することを証するものを実施機関に提出し、又は提示しなければならない。
 - 3 第 16 条第 2 項の規定は、訂正等及び中止の請求をしようとする者について準用する。

(訂正等及び中止の請求に対する決定等)

第 23 条 実施機関は、前条第 1 項に規定する請求があつたときは、当該請求を受理した日から起算して 30 日以内に、当該請求に対しての決定をしなければならない。

- 2 実施機関は、前項に規定する決定をしたときは、速やかに、その決定の内容を前条第 1 項に規定する請求書を提出した者(以下「請求者」という。)に書面により通知しなければならない。
- 3 実施機関は、第 1 項の規定により請求を認める旨の決定(一部を訂正する旨の決定を含む。)をしたときは、速やかに、当該請求に係る個人情報の訂正等及び個人情報取扱事務の中止をしなければならない。
- 4 実施機関は、やむを得ない理由により、第 1 項に規定する期間内に同項に規定する決定をすることができないときは、その期間を 60 日を限度として延長することができる。この場合において、実施機関は、速やかに、当該延長の理由及び期間等を請求者に通知しなければならない。
- 5 第 1 項に規定する期間(前項の規定により期間が延長された場合にあつては、その延長された期間)内に、実施機関が第 1 項に規定する決定をしないときは、請求者は、当該請求に係る個人

情報の訂正等及び個人情報取扱事務の中止をしない旨の決定があつたものとみなすことができる。

6 実施機関は、第 1 項に規定する決定(全部を訂正する旨の決定を除く。)の内容を第 2 項の規定により通知するときは、その決定の理由を付記しなければならない。

(是正の申出)

第 24 条 何人も、実施機関に対し、公文書又は電磁的記録媒体に記録されている自己の個人情報の取扱いが、この条例の趣旨に違反して不適正であると認めるときは、その取扱いの是正を申し出ることができる。

(是正の申出の方法)

第 25 条 是正の申出をしようとする者は、次の各号に掲げる事項を記載した申出書を実施機関に提出しなければならない。

(1) 氏名及び住所

(2) 是正の申出に係る個人情報の取扱いを特定するために必要な事項

(3) 是正の申出に係る個人情報の取扱いの内容及び是正を求める内容

(4) 前 3 号に掲げるもののほか、実施機関の定める事項

(是正の申出に対する措置等)

第 26 条 実施機関は、前条に規定する是正の申出があつたときは、速やかに、必要な調査を行い、当該是正の申出に対する処理を行い、その内容(当該是正の申出の趣旨に沿つた処理を行わない場合にあつては、その理由を含む。)を当該是正の申出をした者に対し、書面により通知しなければならない。

2 実施機関は、前項に規定する場合において、必要があると認めるときは、審議会の意見を聴くことができる。

3 是正の申出に対する処理を行つたときは、審議会に報告しなければならない。

(不服申立てがあつた場合の手續)

第 27 条 実施機関は、第 17 条第 1 項又は第 23 条第 1 項(第 17 条第 5 項又は第 23 条第 5 項の規定により決定があつたとみなされる場合を含む。)について行政不服審査法(昭和 37 年法律第 160 号)の規定に基づく不服申立てがあつた場合においては、当該不服申立てが明らかに不適法であるときを除き、遅滞なく、審議会に当該不服申立てに対する裁決又は決定について諮問しなければならない。

2 実施機関は、第 17 条第 1 項又は第 23 条第 1 項に規定する決定が次の各号のいずれかに該当するときは、前項の規定による諮問はしないものとする。

(1) 開示請求若しくは訂正等の請求に係る個人情報公文書又は電磁的記録媒体に記録されていない場合又は中止の請求に係る個人情報取扱事務が存在しない場合

(2) 請求書に必要な事項が記載されていない場合等開示請求又は訂正等及び中止の請求が第 16 条又は第 22 条の規定に定める要件に適合していない場合

- 3 実施機関は、第 1 項の規定による諮問に対する答申を受けたときは、これを尊重し、速やかに、同項に規定する不服申立てに対する裁決又は決定をしなければならない。

第 3 章の 2 個人情報に係る不正な複製の禁止等

(不正な複製等の禁止)

第 27 条の 2 何人も、正当な理由がなければ、公文書又は電磁的記録媒体に記録された個人情報の全部又は一部を機器による印刷、写真、複写、録音、録画その他の方法により他の記録媒体に複製してはならない。

- 2 何人も、正当な理由がなければ、前項の規定に違反して記録媒体に複製された個人情報の全部又は一部を同項に掲げる方法により当該記録媒体以外の記録媒体に複製してはならない。以後の段階にわたる複製についても、同様とする。
- 3 何人も、正当な理由がなければ、個人情報が記録された公文書若しくは電磁的記録媒体又は前 2 項の規定に違反して個人情報の全部又は一部が複製された記録媒体(以下「不正記録媒体」という。)を譲り受け、借り受け、所持し、譲り渡し、又は貸し渡してはならない。

(中止命令等)

第 27 条の 3 市長は、前条の規定に違反する行為をしている者に対し、当該行為の中止を命ずることができる。

- 2 市長は、前条第 3 項の規定に違反して公文書、電磁的記録媒体又は不正記録媒体を所持している者に対し、当該公文書、電磁的記録媒体若しくは不正記録媒体の提出を命じ、又は当該不正記録媒体に複製された個人情報の消去その他の必要な措置を講ずることを命ずることができる。
- 3 市長は、前条第 3 項の規定に違反して公文書、電磁的記録媒体又は不正記録媒体を譲り渡し、又は貸し渡した者に対し、当該公文書、電磁的記録媒体又は不正記録媒体の回収及び提出を命ずることができる。

(報告の聴取及び立入検査)

第 27 条の 4 市長は、前条の規定による命令に関し必要があると認めるときは、その必要と認められる範囲内において、第 27 条の 2 の規定に違反していると認めるに足りる相当の理由がある者に対し、必要な事項に関し報告を求め、又は市長が指定する者に、同条の規定に違反していると認めるに足りる相当の理由がある者の建物に立ち入らせ、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

- 2 前項の規定による立入検査をする者は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人に提示しなければならない。
- 3 第 1 項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

(審議会に対する意見の聴取)

第 27 条の 5 市長は、第 27 条の 3 の規定による命令をしようとするときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。

2 市長は、前条第 1 項の規定による報告を求め、又は立入検査をさせようとするときは、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならない。

3 前 2 項の規定にかかわらず、急を要するため審議会の意見を聴くいとまがないときは、その手続を省略することができる。この場合においては、事後速やかに審議会に報告し、その意見を聴かなければならない。

4 市長は、審議会が前 3 項の規定により述べた意見を尊重しなければならない。

(中止命令等の公表)

第 27 条の 6 市長は、第 27 条の 3 の規定による命令をしたときは、これを公表しなければならない。

(適用の制限)

第 27 条の 7 この章の規定の適用に当たっては、表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由等を妨げてはならない。

第 4 章 事業者が取り扱う個人情報

(事業者の責務)

第 28 条 事業者は、個人情報の保護の重要性を認識し、個人の権利利益を侵害することのないよう必要な措置を講ずるとともに、市の個人情報の保護に関する施策に協力しなければならない。

2 事業者は、次の各号に掲げる個人情報については、個人の権利利益を侵害することのないよう特に慎重に取り扱わなければならない。

(1) 思想、信条及び信教に関する個人情報並びに個人の特質を規定する身体に関する個人情報

(2) 社会的差別の原因となるおそれのある個人情報

(市の出資する法人の責務)

第 29 条 市が出資する法人で実施機関が定めるものは、前条に規定するもののほか、この条例の規定に基づき実施機関が行う個人情報の保護に関する施策に留意しつつ、個人情報の保護のために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(事業者の自主的措置のための指導及び助言等)

第 30 条 市長は、事業者が自主的に個人情報の保護のための適切な措置を講ずるよう、事業者に対し指導及び助言等必要な措置を行うことができる。

2 市長は、あらかじめ、審議会の意見を聴いた上で、事業者が個人情報を取り扱う際に準拠すべき指針を作成し、かつ、これを公表することができる。

(説明又は資料の提出の要求)

第 31 条 市長は、事業者が個人情報を不適正に取り扱っている疑いがあると認めるときは、当該事業者に対し、事実を明らかにするために必要な限度において、説明又は資料の提出を求めることができる。

(勧告)

第 32 条 市長は、事業者が個人情報著しく不適正に取り扱っていると認めるときは、審議会の意見を聴いた上で、当該事業者に対し、その取扱いを是正するよう勧告することができる。

(事実の公表)

第 33 条 市長は、事業者が、第 31 条の規定による求めに正当な理由がなく応じないとき又は前条の規定による勧告に従わなかつたときは、あらかじめ、審議会の意見を聴いた上で、その事実を公表することができる。

- 2 市長は、前項の規定による公表をしようとするときは、当該事業者に、あらかじめ、その旨を通知し、その者又はその代理人の出席を求め、釈明及び資料の提出の機会を与えるため、意見の聴取を行わなければならない。

(苦情相談の処理)

第 34 条 市長は、事業者が行う個人情報の取扱いについて苦情相談があつたときは、適切かつ迅速にこれを処理するよう努めなければならない。

(国及び他の地方公共団体との協力)

第 35 条 市長は、事業者の個人情報の取扱いに関し、必要があると認めるときは、国及び他の地方公共団体に協力を要請し、又は国及び他の地方公共団体からの協力の要請に応じるものとする。

第 5 章 宇治市個人情報保護審議会

(宇治市個人情報保護審議会)

第 36 条 この条例により審議会の権限に属することとされた事項を行うため、地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 138 条の 4 第 3 項の規定に基づき、附属機関として、審議会を設置する。

- 2 審議会は、この条例の運営に関する事項について、実施機関に建議することができる。
- 3 審議会は、第 27 条第 1 項の規定による諮問があつた日から起算して 90 日以内に答申するよう努めなければならない。
- 4 審議会は、委員 8 人以内をもつて組織する。
- 5 委員は、知識経験を有する者のうちから市長が委嘱する。
- 6 委員の任期は、2 年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 7 審議会の委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。
- 8 前各項に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

第 6 章 雑則

(区域外適用)

第 36 条の 2 第 3 章、第 3 章の 2 及び次章の規定は、本市の区域外にある者に対しても適用する。

(他の制度との調整等)

第 37 条 この条例は、図書館その他の市の機関が市民の利用に供することを目的として管理している図書、刊行物等に記録されている個人情報については、適用しない。

2 第3章の規定は、法令又は他の条例(宇治市情報公開条例(平成9年宇治市条例第23号)を除く。)の規定により、自己の個人情報の開示及び訂正等を受けることができる場合においては、適用しない。

(適用除外)

第38条 この条例は、次の各号に掲げる個人情報については、適用しない。

- (1) 統計法(昭和22年法律第18号)第2条に規定する指定統計を作成するために集められた個人情報
- (2) 統計法第8条第1項の規定により総務大臣に届け出られた統計調査により集められた個人情報
- (3) 統計報告調整法(昭和27年法律第148号)の規定により総務大臣の承認を受けた統計報告(同法第4条第2項に規定する申請書に記載された専ら統計を作成するために用いられる事項に係る部分に限る。)の徴集によつて得られた個人情報

2 この条例は、実施機関の職員又は職員であつた者に関する人事、給与及び福利厚生に関する個人情報その他実施機関が定める個人情報については、適用しない。

(運用状況の公表)

第39条 実施機関は、毎年、この条例の運用状況を取りまとめ、公表するものとする。

(委任)

第40条 この条例の施行に関し必要な事項は、実施機関が取り扱う個人情報の保護については当該実施機関が、事業者が取り扱う個人情報の保護については市長が定める。

第7章 罰則

(罰則)

第41条 実施機関の職員若しくは職員であつた者又は実施機関の職員以外の者で実施機関の個人情報取扱事務に従事しているもの若しくは従事していたものが第27条の2第1項の規定に違反したときは、2年以下の懲役又は1,000,000円以下の罰金に処する。

2 前項に掲げる者が次の各号のいずれかに該当するときは、1年以下の懲役又は500,000円以下の罰金に処する。

- (1) 第27条の2第2項又は第3項の規定に違反したとき。
- (2) 第27条の3の規定による命令に違反したとき。

第42条 前条第1項に掲げる者以外の者が同項に掲げる行為をしたときは、1年以下の懲役又は500,000円以下の罰金に処する。

2 前条第1項に掲げる者以外の者が同条第2項各号のいずれかに該当するときは、6月以下の懲役又は300,000円以下の罰金に処する。

第43条 第27条の4第1項の規定に違反して報告を拒み、若しくは虚偽の報告をし、又は立入検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者は、300,000円以下の罰金に処する。

(両罰規定)

第 44 条 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前 3 条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、各本条の罰金刑を科する。

附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から起算して 1 年を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。ただし、第 5 条第 3 項、第 7 条第 1 項、第 7 条第 4 項、第 8 条第 3 項、第 9 条第 3 項及び第 10 条中審議会の意見を聴くことに関する部分並びに第 36 条の規定は、公布の日から施行する。

(平成 11 年宇治市規則第 7 号により平成 11 年 4 月 1 日から施行)

(関係条例の廃止)

- 2 宇治市電子計算組織に係る個人情報の保護に関する条例(昭和 63 年宇治市条例第 17 号。以下「旧条例」という。)は、廃止する。

(旧条例の廃止に伴う経過措置)

- 3 この条例の施行前に旧条例第 13 条又は第 14 条の規定によつてされた個人情報の開示、訂正及び削除の請求については、なお従前の例による。

(経過措置)

- 4 この条例の施行の際、現に行われている個人情報取扱事務については、第 5 条第 1 項中「が新たに生ずる場合又はこれを変更する場合は」とあるのは、「を現に行つているときは、この条例の施行後遅滞なく」とする。

- 5 第 36 条の規定の施行により、最初に委嘱される審議会の委員の任期は、同条第 6 項の規定にかかわらず、平成 12 年 3 月 31 日までとする。

(宇治市手数料条例の一部改正)

- 6 宇治市手数料条例(昭和 26 年宇治市条例第 58 号)の一部を次のように改正する。

第 3 条第 2 項中「第 12 条」を「第 12 条及び宇治市個人情報保護条例(平成 10 年宇治市条例第 29 号)第 18 条第 2 項第 1 号」に改める。

附 則(平成 12 年条例第 41 号)

この条例は、平成 12 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 13 年条例第 2 号)

この条例は、公布の日から施行する。

附 則(平成 15 年条例第 15 号)

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から起算して 6 月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

(平成 15 年宇治市規則第 36 号により平成 15 年 8 月 1 日から施行)

(経過措置)

2 この条例の施行前にした行為に対する罰則の適用については、なお従前の例による。

(宇治市情報公開条例の一部改正)

3 宇治市情報公開条例(平成 9 年宇治市条例第 23 号)の一部を次のように改正する。

第 6 条第 2 号に次のように加える。

エ 当該個人が公務員等(国家公務員法(昭和 22 年法律第 120 号)第 2 条第 1 項に規定する国家公務員(独立行政法人通則法(平成 11 年法律第 103 号)第 2 条第 2 項に規定する特定独立行政法人及び日本郵政公社の役員及び職員を除く。)、独立行政法人等(独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成 13 年法律第 140 号)第 2 条第 1 項に規定する独立行政法人等をいう。))の役員及び職員並びに地方公務員法(昭和 25 年法律第 261 号)第 2 条に規定する地方公務員をいう。)である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

江戸川区個人情報保護条例

平成六年三月三十一日

条例第一号

(目的)

第一条 この条例は、区の実施機関が個人情報の収集、保管及び利用をする場合の基本原則を明確にし、個人情報の管理の適正を期するとともに、自己に関する個人情報(以下「自己情報」という。)の開示、訂正等を求める権利を保障することにより、区民の基本的人権を擁護することを目的とする。

(定義)

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 個人情報 個人に関する情報(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、又は識別され得るもので、文書、図画、写真、フィルム、磁気ディスクその他これに類する一切の媒体に記録されるもの又は記録されたものをいう。
- 二 電子計算組織 与えられた一連の処理手順に従い、事務を自動的に処理する電子的機器の組織をいう。
- 三 実施機関 区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員及び農業委員会をいう。
- 四 事業者 法人(国及び地方公共団体を除く。)その他の団体及び事業を営む個人をいう。

(実施機関等の責務)

第三条 実施機関は、個人情報を収集し、保管し、又は利用するに当たっては、区民の基本的人権を尊重するとともに、個人情報の保護を図るため必要な措置を講じなければならない。

2 個人情報を収集し、保管し、又は利用する実施機関の職員は、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。その職を退いた後も、同様とする。

(事業者の責務)

第四条 事業者は、その事業の実施に当たっては、個人情報の保護に係る区民の基本的人権を侵害することのないよう努めなければならない。

(区民の責務)

第五条 区民は、個人情報の保護の重要性を認識し、区とともに個人情報の保護に努めなければならない。

(適正収集の原則)

第六条 実施機関は、個人情報を収集するときは、その所掌する事務の目的達成に必要な最小限の範囲内で、適法かつ公正な手段によって収集しなければならない。

(収集禁止事項)

第七条 実施機関は、法令等に定めがあるとき、その他正当な行政執行に関連し、その職務の範囲内で行われるときを除き、次の各号に掲げる事項に関する個人情報を収集してはならない。

- 一 思想、信条及び宗教に関する事項
- 二 社会的差別の原因となる事実に関する事項
- 三 犯罪に関する事項

(収集の制限)

第八条 実施機関は、個人情報を収集するときは、収集の目的及び根拠を明らかにして、当該個人(以下「本人」という。)から直接これを収集しなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号に掲げる場合においては、個人情報を本人以外のものから収集することができる。

一 本人の同意があるとき。

二 法令等に定めがあるとき。

三 区民の生命又は財産に対する危険を避けるため、緊急かつやむを得ないとき。

四 当該個人情報が、出版、報道等により公にされているとき。

五 前各号に掲げるもののほか、江戸川区情報公開及び個人情報保護審査会(以下「審査会」という。)の意見を聴いて、実施機関が特に必要と認めるとき。

3 本人又はその代理人による法令等に基づく申請行為が行われた場合は、第一項の規定による収集がなされたものとみなす。

一部改正(平成一三年条例二〇号)

(業務の登録)

第九条 実施機関は、個人情報に係る業務を新たに開始するときは、次の各号に掲げる事項を、江戸川区規則(以下「規則」という。)で定める個人情報業務登録簿に登録しなければならない。

一 業務の名称

二 業務の目的

三 対象となる個人の範囲

四 個人情報記録の項目

五 個人情報保護管理責任者

六 前各号に掲げるもののほか、規則で定める事項

2 実施機関は、登録した業務を廃止し、又は変更するときは、当該登録を抹消し、又は修正しなければならない。

3 実施機関は、第一項の規定により登録をしたとき又は前項の規定により登録の修正をしたときは、その旨を審査会に報告しなければならない。

4 実施機関は、個人情報業務登録簿を区民の閲覧に供さなければならない。

(適正管理の原則)

第十条 実施機関は、個人情報の適正な管理を行うため、次の各号に掲げる事項について、必要な措置を講じなければならない。

一 個人情報は、正確かつ最新なものとする。

二 個人情報の紛失、破損、改ざんその他の事故を防止すること。

三 個人情報の漏えいを防止すること。

2 実施機関は、管理の必要がなくなった個人情報は、速やかに廃棄し、又は消去しなければならない。

(個人情報保護管理責任者の設置)

第十一条 実施機関は、個人情報の適正な管理及び安全保護を図るため、個人情報保護管理責任者を設置しなければならない。

(目的外利用の制限)

第十二条 実施機関は、第九条第一項の規定により登録した個人情報に係る業務の目的の範囲を超えて当該個人情報の利用(以下「目的外利用」という。)をするときは、本人の同意を得なければならない。

2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号に掲げる場合においては、本人の同意を得ないで、目的外利用をすることができる。

- 一 法令等に定めがあるとき。
- 二 区民の生命又は財産に対する危険を避けるため、緊急かつやむを得ないとき。
- 三 区民の福祉の向上を図るため、法令等及びそれらに準ずる規程の定めに基づき適正に業務を執行するとき。
- 四 前三号に掲げるもののほか、審査会の意見を聴いて、実施機関が特に必要と認めるとき。

3 実施機関は、前項の規定により目的外利用をしたときは、規則で定める事項を記録し、区民の閲覧に供さなければならない。

(外部提供の制限)

第十三条 実施機関は、管理している個人情報を区の機関以外のものに提供(以下「外部提供」という。)をするときは、本人の同意を得なければならない。

2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号に掲げる場合においては、本人の同意を得ないで、外部提供をすることができる。

- 一 法令等に定めがあるとき。
- 二 区民の生命又は財産に対する危険を避けるため、緊急かつやむを得ないとき。
- 三 前二号に掲げるもののほか、審査会の意見を聴いて、実施機関が特に必要と認めるとき。

3 実施機関は、前項の規定により外部提供をしたときは、規則で定める事項を記録し、区民の閲覧に供さなければならない。

(電子計算組織による処理)

第十四条 実施機関は、第七条各号に掲げる事項に関する個人情報を、電子計算組織に記録してはならない。

2 実施機関は、電子計算組織による個人情報の処理の開発及び変更を行うときは、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。

3 実施機関は、電子計算組織による個人情報に係る業務の処理を外部に委託しようとするときは、あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない。

(電子計算組織の結合禁止)

第十五条 実施機関は、個人情報を処理するため、区の機関以外の電子計算組織との通信回線による結合を行ってはならない。ただし、実施機関があらかじめ審査会の意見を聴いて、公益又は区民福祉の向上のために必要かつ適切な場合で、区民等の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認めるときは、この限りでない。

2 実施機関は、前項ただし書の規定により電子計算組織を結合するときは、個人情報の保護について必要な措置を講じなければならない。

一部改正(平成一一年条例三六号)

(開示の請求)

第十六条 何人も、実施機関に対し、実施機関が管理している自己情報の開示を請求することができる。

2 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する自己情報については、開示の請求に応じないことができる。

一 法令等に定めがあるもの

二 個人の評価、診断、判定、指導、相談、推薦、選考等に関するものであって、本人に知らせないことが明らかに正当と認められるもの

三 調査、交渉、照会、争訟等に関するものであって、開示することにより、公正かつ適正な行政執行の妨げになると認められるもの

四 前三号に掲げるもののほか、審査会の意見を聴いて、実施機関が公益上必要と認めたもの

3 実施機関は、請求に係る自己情報のうち、前項の規定により開示の請求に応じることができない部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、自己情報の開示の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて開示の請求に応じなければならない。

4 実施機関は、第二項の規定により開示の請求に応じることができない自己情報であっても、期間の経過により同項各号のいずれにも該当しなくなったときは、開示の請求に応じなければならない。

(訂正の請求)

第十七条 何人も、自己情報について事実の記載に誤りがあるときは、実施機関に対し、当該自己情報の訂正を請求することができる。

(削除の請求)

第十八条 何人も、第六条、第七条又は第八条第一項若しくは第二項の規定に反し、自己情報が収集されたときは、実施機関に対し、当該自己情報の削除を請求することができる。

(利用中止の請求)

第十九条 何人も、第十二条第一項若しくは第二項又は第十三条第一項若しくは第二項の規定に反し、自己情報が目的外利用され、又は外部提供されているときは、実施機関に対し、当該目的外利用又は外部提供の中止(以下「利用中止」という。)を請求することができる。

(請求の方法)

第二十条 第十六条第一項の規定による開示の請求、第十七条の規定による訂正の請求、第十八条の規定による削除の請求又は前条の規定による利用中止の請求をしようとする者は、実施機関に対し、本人であることを明らかにして、次の各号に掲げる事項を記載した請求書を提出するものとする。

一 氏名及び住所

二 自己情報を特定するための事項

三 請求の趣旨

四 前三号に掲げるもののほか、規則で定める事項

(請求に対する決定等)

第二十一条 実施機関は、前条の規定による請求があったときは、当該請求を受理した日から起算して、開示の請求にあっては十五日以内に、訂正、削除及び利用中止の請求にあっては二十日以内に、当該請求に対する可否を決定し、その旨を速やかに当該請求者に通知するものとする。

- 2 前項の場合において、当該請求に応じないことと決定したとき(当該請求の一部について応じないことと決定したときを含む。)は、その理由(その理由がなくなる期日が明示できるときは、その理由及び期日)を併せて通知するものとする。
- 3 実施機関は、やむを得ない理由により、第一項の期間内に決定することができないときは、同項の規定にかかわらず、当該請求書を受理した日から起算して六十日を限度として、その期間を延長することができる。この場合において、実施機関は、当該延長の理由及び決定できる時期を速やかに当該請求者に通知するものとする。

(決定後の手続)

第二十二条 実施機関は、前条第一項の規定により自己情報の開示、訂正、削除又は利用中止の請求に応じることと決定したときは、速やかに当該請求に応じなければならない。

- 2 自己情報の開示は、当該自己情報の閲覧又は写しの交付によって行うものとする。
- 3 第一項の規定により訂正、削除又は利用中止の請求に応じたときは、実施機関は、その旨を当該自己情報の外部提供を受けているものに対し、通知しなければならない。

(費用の負担)

第二十三条 この条例の規定による自己情報の開示、訂正、削除及び利用中止に係る費用は、無料とする。

- 2 この条例の規定により自己情報の写しの交付を受ける者は、当該写しの作成及び送付に要する費用を負担するものとする。
- 3 前項に規定する自己情報の写しの交付を受ける者の費用負担は、実施機関が必要と認めるときは、減免することができる。

(救済の方法)

第二十四条 実施機関は、この条例の規定による処分に関し、行政不服審査法(昭和三十七年法律第六十号)の規定に基づく不服申立てがあった場合は、当該不服申立てが明らかに不適法であることを理由として却下するときを除き、遅滞なく、審査会に諮問し、その議を経て、当該不服申立てについて決定を行わなければならない。

第二十五条から第二十八条まで 削除

削除〔平成一三年条例二〇号〕

(受託者に対する措置)

第二十九条 実施機関は、個人情報に係る業務の処理を外部に委託しようとするときは、その委託契約において、個人情報の保護について必要な措置を講じなければならない。

(出資法人等の義務)

第三十条 区が出資する法人等で区長が指定するものが個人情報を収集し、保管し、又は利用するに当たっては、この条例の趣旨を十分に尊重し、個人情報の保護について必要な措置を講じるよう努めなければならない。

(運用状況の公表)

第三十一条 区長は、毎年一回、この条例の運用状況について、区民に公表するものとする。

(他の制度との調整)

第三十二条 他の法令等の規定により、実施機関に対して自己情報の開示、訂正、削除、利用中止その他これらに類する請求ができる場合は、それぞれの定めるところによる。

2 この条例は、区民の利用に供することを目的とする個人情報が記録されている図書、図画等については、適用しない。

(委任)

第三十三条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

付 則

(施行期日等)

1 この条例は、平成六年十月一日から施行する。ただし、付則第二項の規定は、公布の日から施行する。

(実施のための準備)

2 この条例の規定による個人情報保護制度の円滑な実施を確保するため、実施機関は、業務の登録、この条例の規定により審査会の意見を聴くこととされている事項についての諮問その他必要な準備を行うことができる。

(経過措置)

3 この条例の施行の際、実施機関が現に行っている個人情報に係る業務の登録については、第九条第一項中「個人情報に係る業務を新たに開始するときは、次の各号に掲げる事項」とあるのは、「現に行っている個人情報に係る業務について、次の各号に掲げる事項」と読み替えて、同条の規定を適用する。

4 前項の規定により、実施機関が業務の登録をする際、既に行った、又は現に行っている当該登録に係る個人情報の収集、保管及び利用については、この条例の規定により行った収集、保管及び利用とみなす。

付 則(平成一三年三月二七日条例第二〇号抄)

(施行期日)

1 この条例は、平成十三年十月一日から施行する。

横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例

平成 14 年 12 月 25 日

条例第 56 号

横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例をここに公布する。

横浜市住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等の保護に関する条例

(目的)

第 1 条 この条例は、住民基本台帳ネットワークシステムに係る本人確認情報等を保護するために必要な事項を定めることにより、個人の権利利益を保護し、住民基本台帳ネットワークシステムを適正に運用することを目的とする。

(定義)

第 2 条 この条例において「住民基本台帳ネットワークシステム」とは、電気通信回線を通じた送信又は磁気ディスクの送付の方法並びに磁気ディスクへの記録及びその保存の方法に関する技術的基準(平成 14 年総務省告示第 334 号)第 1 の 1 に規定する住民基本台帳ネットワークシステムをいう。

2 この条例において「本人確認情報等」とは、住民基本台帳法(昭和 42 年法律第 81 号。以下「法」という。)第 30 条の 5 第 1 項に規定する本人確認情報その他法令(法及びこれに基づく命令(告示を含む。))をいう。以下同じ。)の規定に基づき住民基本台帳ネットワークシステムの電気通信回線を通じて送受信される情報をいう。

(市長の責務)

第 3 条 市長は、住民基本台帳ネットワークシステムの適正な運用を図るとともに、本人確認情報等の漏えい、滅失及びき損の防止その他の当該本人確認情報等の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

(従事職員の義務)

第 4 条 本人確認情報等の電子計算機処理等(電子計算機を使用して行われる情報の入力、蓄積、編集、加工、修正、更新、検索、消去、出力若しくはこれらに類する処理又はせん孔業務その他の情報の入力のための準備作業若しくは磁気ディスクの保管をいう。以下同じ。)に関する事務に従事している職員は、法令に定める事務を行う場合を除き、住民基本台帳ネットワークシステムを使用してはならない。

(不当な目的での使用禁止)

第 5 条 本人確認情報等の電子計算機処理等に関する事務に従事している職員又は職員であった者は、本人確認情報等を自己又は第三者の利益に供するため個人的に使用する等不当な目的に使用してはならない。

(調査及び国の機関等への調査等の請求)

第 6 条 市長は、市民の本人確認情報等が漏えいし、又は法令若しくはこの条例の規定に違反して使用されていると認められた場合は、調査を行うとともに、必要があると認めるときは、法令の規定に基づき当該市民の本人確認情報等の通知又は提供を受けた国の機関又は他の市町村長等に対し、調査及び報告を求めるものとする。

(調査及び関係市町村長等への報告)

第 7 条 市長は、法令の規定に基づき通知又は提供を受けた市民の本人確認情報等以外の本人確認情報等が漏えいし、又は法令若しくはこの条例の規定に違反して使用されていると認められた場合は、調査を行うとともに、関係市町村長等から請求があったときは、当該調査の結果を報告するものとする。

(本人確認情報等を保護するための措置)

第 8 条 市長は、前 2 条の規定による調査等の結果、必要があると認めるときは、当該本人確認情報等を保護するための措置を講ずるものとする。

2 市長は、前項の措置を講ずるに当たっては、あらかじめ次条第 1 項に規定する横浜市本人確認情報等保護審議会(以下「審議会」という。)の意見を聴かななければならない。ただし、緊急の必要がある場合には、この限りでない。

3 市長は、前項ただし書の規定により第 1 項の措置をとったときは、遅滞なく、当該措置の内容について審議会に報告しなければならない。

(横浜市本人確認情報等保護審議会)

第 9 条 この条例の規定によりその権限に属させられた事項を処理するため、横浜市本人確認情報等保護審議会を置く。

2 審議会は、前項に規定する事項を処理するほか、市長の諮問に応じ、住民基本台帳ネットワークシステムの安全性に関する事項その他必要な事項を審議するものとする。

3 審議会は、その職務を遂行するため必要があると認めるときは、住民基本台帳ネットワークシステムに関係する職員その他関係者の出席を求め、これらの者の意見若しくは説明を聴き、又はこれらの者に資料の提出を求めることができる。

4 審議会は、市長が任命する委員 5 人以内をもって組織する。

5 審議会の委員の任期は 2 年とし、補欠の委員の任期は前任者の残任期間とする。ただし、再任を妨げない。

6 審議会の委員は、職務上知ることができた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、同様とする。

7 第 3 項から前項までに定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

(運用状況等の報告及び公表)

第 10 条 市長は、住民基本台帳ネットワークシステムの運用状況その他住民基本台帳ネットワークシステムに関する重要な事項について取りまとめ、これを毎年 1 回以上審議会に報告し、及び公表するものとする。

(委任)

第 11 条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

(罰則)

第 12 条 第 5 条の規定に違反して本人確認情報等を不当な目的に使用した者は、6 月以下の懲役又は 300,000 円以下の罰金に処する。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

市川市情報資産に係る情報セキュリティに関する規程

平成 14 年 8 月 1 日

訓令第 7 号

(趣旨)

第 1 条 この規程は、本市の情報資産に係る情報セキュリティに関し必要な事項を定めるものとする。

(定義)

第 2 条 この規程において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 情報資産 ネットワーク及び情報システムの開発及び運用に係るすべての情報及び情報に関する資源をいう。
- (2) 情報セキュリティ 情報資産の機密性、正確性及び完全性の維持並びに情報資産を利用することを認められた者に対する情報資産の利用可能な状態の維持をいう。

(平 15 訓令 9・一部改正)

(職員の責務)

第 3 条 職員(非常勤職員及び臨時職員を含む。)は、情報セキュリティの重要性を深く認識するとともに、本市の情報資産に関する業務の遂行に当たり、市長が別に定める情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル及びこれに基づき定められた基本方針、基本指針等(以下「情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル等」という。)を遵守しなければならない。

(平 15 訓令 9・一部改正)

(情報セキュリティを確保するための体制)

第 4 条 本市の情報資産に係る情報セキュリティを確保するため、本市に次に掲げる者及び委員会を置く。

- (1) 最高情報統括責任者
- (2) 情報統括責任者
- (3) ネットワーク管理者
- (4) 統括情報セキュリティ管理者
- (5) 情報セキュリティマネージャー
- (6) 情報セキュリティ管理者
- (7) 情報セキュリティ推進員
- (8) 情報セキュリティ委員会

2 前項第 1 号から第 7 号までに規定する者及びその役割等並びに同項第 8 号に規定する委員会の組織及びその任務等については、情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル等に定めるところによる。

(平 15 訓令 9・一部改正)

(情報セキュリティに関する措置の実施)

第5条 情報資産は、その内容及び重要度に応じて分類し、その分類に応じた情報セキュリティに関する措置を講ずるものとする。

2 情報セキュリティに関する措置は、情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル等に定めるところにより、次に掲げる対策を講ずることにより行うものとする。

- (1) 物理的セキュリティ対策 情報システムを設置する施設への不正な立入りの防止及び情報資産に対する脅威等からの保護に関する物理的な対策をいう。
- (2) 人的セキュリティ対策 情報セキュリティに関する権限及び責任の明確化並びに職員に対する遵守すべき情報セキュリティに関する法令等の周知に関する対策をいう。
- (3) 技術的セキュリティ対策 情報資産に対する不正なアクセスを予防するため実施する情報資産へのアクセス制御、ネットワークの管理等に関する技術的な対策をいう。
- (4) 運用におけるセキュリティ対策 情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル等の実施状況の確認、緊急事態が発生した場合に講ずる措置等に関する運用上の対策をいう。

(平 15 訓令 9・一部改正)

(監査の実施)

第6条 最高情報統括責任者は、本市の情報資産に係る情報セキュリティを確保するため、この規程及び情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル等の実施状況について、定期的に監査を実施するものとする。

(平 15 訓令 9・一部改正)

(評価及び見直しの実施)

第7条 最高情報統括責任者は、前条の規定により監査を実施したときは、第5条第2項各号に規定する対策について評価をするものとする。

2 最高情報統括責任者は、情報セキュリティを取り巻く社会情勢等の変化に対応するため、随時、前項の対策について見直しを行うものとする。

(委任)

第8条 前各条に定めるもののほか、本市の情報資産に係る情報セキュリティについては、情報セキュリティマネジメントシステムマニュアル等に定めるところによる。

(平 15 訓令 9・一部改正)

附 則

この規程は、平成 14 年 8 月 5 日から施行する。

附 則(平成 15 年 9 月 30 日訓令第 9 号)

この規程は、平成 15 年 10 月 1 日から施行する。

宇治市電子計算機処理の管理及び運営に関する規則

平成 6 年 9 月 1 日

規則第 34 号

目次

- 第 1 章 総則(第 1 条 第 4 条)
- 第 2 章 電子計算機処理の管理(第 5 条 第 9 条)
- 第 3 章 システム及びデータの管理(第 10 条 第 15 条)
- 第 4 章 電子計算機等の管理(第 16 条 第 21 条)
- 第 5 章 電算室等の管理(第 22 条 第 25 条)
- 第 6 章 電子計算機処理の委託(第 26 条 第 28 条)
- 第 7 章 雑則(第 29 条)

附則

第 1 章 総則

(趣旨)

第 1 条 この規則は、電子計算機処理、電子計算機及び電算室の適正かつ効率的な管理及び運営に関し、必要な事項を定めるものとする。

(定義)

第 2 条 この規則において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 電子計算機 汎用コンピュータ、オフィスコンピュータ、パーソナルコンピュータ等の電子機器及びこれらに接続する端末機以外の周辺機器をいう。
- (2) 端末機 電子計算機に接続されたディスプレイ装置及びディスプレイ装置に接続されたプリンターをいう。
- (3) 電子計算機処理 電子計算機を利用して事務の全部又は一部を処理することをいう。
- (4) システム 電子計算機処理を行うために、業務全体の流れや仕組みをまとめた体系をいう。
- (5) データ 電子計算機処理に係る入出力帳票又は磁気テープ、フロッピーディスク等の磁気媒体に記録されている情報をいう。
- (6) ドキュメント システム設計書、プログラム仕様書、コード体系表、操作説明書その他電子計算機処理に必要な仕様書類をいう。

(総合管理等)

第 3 条 企画管理部 IT 推進課長(以下「IT 推進課長」という。)は、電子計機処理並びに電子計算機及び端末機(以下「電子計算機等」という。)の総合的な管理及び運営を行うものとする。

- 2 本市におけるシステムの区分は、別表のとおりとし、当該区分に応じて同表に掲げる主管課等の長(以下「システム主管課長」という。)は、その所管するシステムに係る電子計算機処理及び電子計算機等の管理及び運営を行うものとする。

(システム主管課長会議)

第4条 IT推進課長は、必要に応じてシステム主管課長会議を開催し、電子計算機処理及び電子計算機等の管理及び運営の調整並びに情報の交換を行うものとする。

第2章 電子計算機処理の管理

(管理運営)

第5条 システム主管課長は、常に安全性、正確性、効率性、経済性及び効果を考慮して電子計算機処理を行わなければならない。

(処理計画)

第6条 システム主管課長は、所管するシステムに係る処理計画を作成し、電子計算機処理を行わなければならない。

(利用体制)

第7条 システム主管課長は、所管するシステムに係る電子計算機処理に必要な体制を整備しなければならない。

(協議事項)

第8条 システム主管課長は、新たに電子計算機処理を実施しようとするとき又は既に電子計算機処理を実施している業務についてその処理内容を変更しようとするときは、IT推進課長と協議しなければならない。

(管理運営要領)

第9条 システム主管課長は、電子計算機処理の管理及び運営に関する要領を定めなければならない。

第3章 システム及びデータの管理

(データの維持管理)

第10条 システム主管課長は、所管するシステムが保有するデータを常に正確かつ適正に維持しておかななければならない。

(データ等の安全対策)

第11条 システム主管課長は、システム、プログラム、データ等についてバックアップ措置その他の安全対策を適時講じなければならない。

(データの取扱い)

第12条 システム主管課長は、次の各号に掲げるところにより、データを取り扱わなければならない。

- (1) データを記録した磁気媒体及び入出力帳票の取扱い及び保管については、それらに関する記録を作成すること。
- (2) データを記録した磁気媒体の保管については、記録内容が失われることのないようにすること。
- (3) データの複製については、記録内容が漏れることのないようにすること。
- (4) データの廃棄については、裁断又は焼却等により再利用を不可能にすること。
- (5) その他データの取扱いについては、慎重を期し、適正な措置を講じること。

(ドキュメント等の整備)

第 13 条 システム主管課長は、次の各号に掲げるところにより、ドキュメント等を整備しなければならない。

- (1) システム設計書、プログラム説明書及び電子計算機操作手順書を整備し、常に最新の状態に維持しておくこと。
- (2) システム障害が発生した場合の対処方法を定めた作業手順書を常備しておくこと。

(障害発生時の対応)

第 14 条 システム主管課長は、所管する電子計算機若しくは端末機又はシステムに障害が発生した場合は、障害の原因の早急な究明及び復旧を図るために必要な措置を講じなければならない。

- 2 システム主管課長は、障害の発生により関連する業務の遂行に支障を来す場合又はそのおそれがある場合は、障害の状況、影響の範囲、復旧の見通し等を直ちに IT 推進課長に報告するとともに、関連するシステム主管課長に連絡しなければならない。
- 3 前項の連絡を受けたシステム主管課長は、直ちに必要な措置を講じるとともに、障害の原因の究明及び復旧に協力しなければならない。
- 4 IT 推進課長は、障害により影響を受けるシステムのシステム主管課長と連絡を取りつつ復旧までの間の調整を行うものとする。

(障害報告書の提出)

第 15 条 システム主管課長は、障害が発生した場合は、障害の復旧後速やかにシステム障害報告書(別記様式)を IT 推進課長に提出しなければならない。

第 4 章 電子計算機等の管理

(電子計算機等の管理)

第 16 条 電子計算機等を配置されているシステム主管課長は、所管する電子計算機等を適正に管理しなければならない。

(端末機の管理)

第 17 条 システム主管課長は、次の各号に掲げるところにより、所管する端末機を取り扱わなければならない。

- (1) 常に利用状況を把握し、効率的に利用すること。
- (2) 仕業点検その他の点検を行い、良好な状態を保持すること。
- (3) 利用環境を適正に保持すること。
- (4) 適正に操作するための助言及び指導を行うこと。
- (5) 業務終了後の電源切断の確認その他保全に努めること。
- (6) 前各号に掲げるもののほか、適正な管理に必要な措置を講じること。

(電子計算機等の予防保守)

第 18 条 システム主管課長は、所管する電子計算機等の故障を未然に防止するため定期的な予防保守等の必要な措置を講じなければならない。

(電子計算機等の保安管理)

第 19 条 システム主管課長は、電子計算機等の設置場所の保安と良好な環境の保持に努めるとともに、必要な措置を講じなければならない。

(立入り制限)

第 20 条 システム主管課長は、必要と認められた者以外の者を電子計算機等の設置場所に立ち入らせてはならない。

(稼働状況の把握)

第 21 条 IT 推進課長は、電子計算機の稼働状況及び処理状況についてシステム主管課長から報告を求めることができる。

第 5 章 電算室等の管理

(電算室等の管理)

第 22 条 IT 推進課長は、電算室及びこれに付随する施設(以下「電算室等」という。)の管理を行う。

(立入り制限)

第 23 条 IT 推進課長は、あらかじめ承認した者以外の者を電算室に立ち入らせてはならない。ただし、特に必要と認めるときは、この限りでない。

2 IT 推進課長は、前項ただし書の規定により立入りを認めるときは、必要に応じ関係職員を立ち合わせなければならない。

(設備の管理)

第 24 条 IT 推進課長は、電算室等に設置された通信設備、空調設備、電源設備その他の設備の統括管理を行う。

(環境保持)

第 25 条 IT 推進課長は、電算室等の適正な環境保持に努めなければならない。

第 6 章 電子計算機処理の委託

(委託処理の協議)

第 26 条 システム主管課長は、電子計算機処理を外部に委託する場合は、IT 推進課長と協議しなければならない。

(委託契約)

第 27 条 電子計算機処理に係る委託契約は、次の各号に掲げる事項を定めて締結するものとする。

- (1) データの機密保持に関すること。
- (2) 再委託の禁止又は制限に関すること。
- (3) 指示目的外の使用及び第三者への提供禁止に関すること。
- (4) データの授受及び搬送に関すること。
- (5) データの複写及び複製の禁止に関すること。
- (6) 事故発生時における報告義務に関すること。
- (7) 委託先におけるデータの保管及び廃棄に関すること。

- (8) 委託先の業務管理に係る立入検査に関する事。
 - (9) 前各号に違反した場合における契約解除等の措置及び損害賠償に関する事。
- 2 前項各号に掲げるもののほか、次の各号に掲げる事項は、必要に応じ委託契約書に定め、又は覚書を取り交わすものとする。

- (1) 作業の場所、範囲、内容及び責任区分に関する事。
- (2) 作業内容等の変更に関する事。
- (3) パスワード等のソフトウェアにおけるデータ保護技術に関する事。
- (4) 前3号に掲げるもののほか、市長が必要と認める事項
(委託処理の管理)

第28条 IT推進課長は、次の各号に掲げる事項について随時に調査を行い、委託処理の適正な管理に努めなければならない。

- (1) 電子計算機処理の管理及び運営に関する規程が整備されている事。
- (2) データ及びソフトウェアの記録媒体並びにドキュメント及び帳票等の保管及び取扱いに関する規程が整備され、その責任体制が明確になつている事。
- (3) 業務ごとのドキュメントが整備され、かつ、常に最新の状態に維持されている事。
- (4) 受託業務ごとに責任体制が明確になつている事。
- (5) 年次、月次、週次等の利用計画が作成され、それに基づいて電子計算機処理が実施されている事。
- (6) 機器の故障を未然に防止するための定期的な保守が行われている事。
- (7) システムに障害が発生した場合における対処方法を定めた作業手順書が常備されている事。
- (8) 各システムの安全対策が適正に実施されている事。
- (9) 防災、防犯及びデータ機密保護の意識の高揚を図るための教育及び訓練が実施されている事。
- (10) その他安全性と信頼性の向上対策として必要な事項が適時実施されている事。

第7章 雑則

(補則)

第29条 この規則に定めるもののほか必要な事項は、市長が定める。

附 則

この規則は、公布の日から施行する。

附 則(平成7年規則第47号)

この規則は、公布の日から施行する。

附 則(平成9年規則第24号)

この規則は、公布の日から施行する。

附 則(平成10年規則第4号)

この規則は、公布の日から施行する。

附 則(平成 10 年規則第 24 号)

この規則は、平成 10 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 11 年規則第 18 号)

この規則は、平成 11 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 12 年規則第 29 号)

この規則は、平成 12 年 4 月 1 日から施行する。

附 則(平成 14 年規則第 25 号)

この規則は、公布の日から施行する。

附 則(平成 15 年規則第 13 号)

この規則は、公布の日から施行する。

条例における主な規定内容一覧

主な規定項目		規定団体数（全制定団体数に占める割合：％）			
		平成15年4月1日現在		平成14年4月1日現在	
対象部門	公的部門のみを対象	1,088(42.7%)		1,033(47.0%)	
	公的部門及び民間部門を対象	1,458(57.3%)		1,163(53.0%)	
処理形態の範囲	電子計算機処理のみを対象	827(32.5%)		906(41.3%)	
	マニュアル処理も対象	1,719(67.5%)		1,290(58.7%)	
対象種類	個人に関する情報のみ対象	2,024(79.5%)		1,668(76.0%)	
	法人等に関する情報も対象	522(20.5%)		528(24.0%)	
個人情報システムの設置・変更に関する規制	審議会への意見聴取・審議	653(25.6%)	2,008(78.9%)	574(26.1%)	1,643(74.8%)
	首長への報告・届出・登録	1,417(55.7%)		1,105(50.3%)	
	記録項目等の登録簿の作成・公表	1,415(55.6%)		1,067(48.6%)	
収集・記録規制	目的による規制	2,299(90.3%)	2,507(98.5%)	1,962(89.3%)	2,152(98.0%)
	方法による規制	1,913(75.1%)		1,512(68.9%)	
	情報の種類による規制	2,410(94.7%)		2,055(93.6%)	
利用・提供規制	内部利用規制	2,061(81.0%)	2,469(97.0%)	1,657(75.5%)	2,103(95.8%)
	外部提供規制	2,393(94.0%)		2,027(92.3%)	
	他の機関とのオンライン禁止	37(1.5%)	2,113(83.0%)	171(7.8%)	1,762(80.2%)
	他の機関とのオンライン制限	2,076(81.5%)		1,591(72.4%)	
維持管理に関する規制	正確性・最新性の確保	2,249(88.3%)	2,449(96.2%)	1,868(85.1%)	2,092(95.3%)
	改ざん、漏洩等の防止	2,388(93.8%)		2,026(92.3%)	
	不要情報の廃棄措置	1,917(75.3%)		1,535(69.9%)	
自己情報の開示・訂正等	開示の請求等	2,480(97.4%)		2,124(96.7%)	
	訂正の請求等	2,453(96.3%)		2,095(95.4%)	
	削除の請求等	2,276(89.4%)		1,925(87.7%)	
	利用中止の請求等	1,383(54.3%)		1,059(48.2%)	
運用状況、個人情報の処理状況、記録項目等の公表（※1）		1,910(75.0%)		1,563(71.2%)	
外部委託時の規制	受託業者等の責務	1,849(72.6%)	2,357(92.6%)	1,466(66.8%)	2,004(91.3%)
	データ保護の確保措置	1,917(75.3%)		1,630(74.2%)	
個人情報処理に係る職員の責務	個人情報処理事務従事職員	2,183(85.7%)	2,314(90.9%)	1,859(84.7%)	1,951(88.8%)
	附属機関の委員等	1,309(51.4%)		916(41.7%)	
罰則	当該団体職員を対象	156(6.1%)	271(10.6%)	120(5.5%)	204(9.3%)
	受託業者・従業員を対象	241(9.5%)		187(8.5%)	
附属機関の設置		1,873(73.6%)		1,441(65.6%)	
申出等への措置	苦情処理	1,083(42.5%)	1,767(69.4%)	788(35.9%)	1,355(61.7%)
	不服申立手続	1,644(64.6%)		1,240(56.5%)	
条例制定団体数		2,546 団体		2,196 団体	