

個人情報保護法制定過程に関する考察

藤 井 昭 夫

はじめに

個人情報のIT処理の進展は、社会生活の利便性、経済活動の効率性を飛躍的に向上させる一方、大量漏えい、不適正利用等の社会不安等を発生させた。

個人情報の保護に関する法律（平一五、法律第五七号）の制度化プロセスは、平成一一年六月の自由民主党、自由党、公明党・改革クラブの政策責任者による確認書（以下、「確認書」という。）から始まる。その後、政府において制度設計が行われた。平成一三年三月、政府から法案が第一五一国会に提出されたが、メディア等によ

る反対キャンペーンの中で審議は進まなかった。平成一四年三月、第一五四国会に提出された行政機関等に関する個人情報保護法案等と一括して審議されることとなったが、平成一四年一二月、第一五五国会でいったん審議未了廃案とされた。その間、政府、政治、メディア等の間でたびたび情報共有、意思疎通のための努力がなされた。法案は、政府・与党により修正され、平成一五年三月、第一五六国会に再提出され、同年五月によりや

く成立した。このようなプロセスは、政策課題を解決するために実態に即した効果的で効率的な制度施策を設計し、政治プ

ロセスの中で国民合意を図るといふ現代の公共政策プロセスそのものである。本稿では、個人情報保護法の基本原則、適用除外の扱い等を中心に、制度設計から国会審議過程における調査審議機関、立案当局、政党、メディア等の対応について検証し、制定過程で果たした役割を明らかにし、個人情報保護法の成果等について考察する。

個人情報保護法はプライバシー保護を中心に法律学的研究の対象とされることが多い。しかし、同法は情報化社会の健全な発展を図るための政策的な制度施策でもある。本稿は多様な利害が複雑に交錯する現実社会の全体的な価値の増進を目指すという公共政策論からの研究の発展に資するため、素材と試論を提供するものである。

1. 個人情報保護法制の制度設計

(1) 政策課題を巡る背景等

西欧諸国の個人情報保護法は一九七〇年代から制定され始めているが、いずれも個人情報の電子計算機処理を契機としている。¹ 我が国でも同様で、社会保険、国税、郵貯・簡保等、大量な個人情報の電子計算機処理の進展

に対応し、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（昭六三法律第九五号。以下、「旧行政機関法」という。）が制定された。民間における法制化は公的部門に一〇年以上遅れることとなったが、その間、ガイドライン、プライバシーマーク等による各事業者の自主規律を推進する政策が進められていた。近年のコンピュータの小型化、低価格化、高速化、ネットワーク化に伴い、顧客情報等の個人情報をIT処理する事業分野は、金融、保健、旅行、通信業等のみならず、物品、サービスの販売の流通業等、民間部門全体に一般化した。

個人情報事業者にとって、顧客サービスの実施に不可欠な情報であるだけではなく、経営管理、新商品開発、効果的な宣伝活動等にも極めて有用性が高い。顧客にとっても、迅速で、満足度の高い商品、良質のサービス受領等の利便性が生じる。他方、個人情報の利用の進展は、ダイレクトメールの氾濫、大量漏えいによる社会不安の発生にととまらず、名簿業者、インターネットを通じた個人情報の売買、悪質な貸金業者等による利用等、権利利益を損なう危険性を増大させていた。また、宇治

市の住宅基本台帳情報の漏えい事件は、原状回復の困難性、事後処理コストを事業者側に認識させることとなった^②。こうした中で民間部門を含めた個人情報の保護制度確立の必要性が社会全体に認識されていった。

(ア) OECD理事会勧告

近年、経済産業のグローバル化の進展が著しい。特に金融、証券、保険、旅行業等の個人に対するサービス業の国際化が進むと、顧客情報等の国際流通に伴う規制の国際協調が課題となった。このような動向に対応し、OECD理事会勧告（一九八〇年九月）が発出された。同勧告附属文書「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン」に示されている八項目の原則（以下、「OECD八原則」という。）は我が国の法制化に当たっての基本的枠組みとなっている。OECD八原則は個人データの取扱いに関する基準である。その主たる内容は、個人データの取扱いに際し、まず、利用目的を明確にしてその目的に必要な範囲で処理し、適切な安全保護措置を整備するとともに、所要の情報の公開、本人関与の仕組み、責任体制等を整備するものである^③。

OECD八原則は、「個人情報の国際流通に関する専門家グループ」において、検討され、とりまとめられた。ヨーロッパ諸国は政府による「人権」擁護を重視し、個人情報の取扱いに政府が積極的に関与しようとした。これに対し、米国は企業活動等の自由と自律を重視し、個人情報の取扱いについての政府の関与を必要最小限にしようとした。例えば、ヨーロッパでは独立行政機関による管理監督型が多く、米国は企業による自主規律型であった。センシティブ情報の取扱いについても考え方に相違があった^④。OECD八原則はヨーロッパ諸国と米国の考え方の調和点でもある。EUが「第三国条項」を指合していることもあり、ヨーロッパ諸国、米間の対立は、国益を背景としつつ、近年まで続いている。我が国は、米国型を目指していたといえるが、貿易立国を国是としており、ヨーロッパ諸国等を含めた国際協調の動きに適切に対応する必要性があった。

(イ) 旧行政機関法の制定

OECD理事会勧告後、国の行政機関に関しては行政改革の一環として第二臨調最終答申により法制化の方向づけが行われた^⑤。以降、行政管理庁行政管理局（当時）

で調査研究が進められ、外国制度、論文、判例等が収集、蓄積されていった。昭和六一年に、「行政機関の保有す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)」が法制化の必要性、法制の枠組み等を公表し、それを受け、昭和六三年に旧行政機関法が制定された。

同法は、目的規定で「行政の適正かつ円滑な運営」と「個人の権利利益を保護すること」を明記し、OECD八原則を我が国の関連法制との整合性を確保しつつ条文化していた。また、対象情報を電子計算機処理個人情報等に限定し、本人からの開示請求を請求権とし、各省等に利用目的、記録項目、所在場所等を整理した個人情報ファイルを調整、公開させ、総務庁長官に各省庁の運営に関し一定範囲で関与させることとしていた。請求権化は法制論的な大きな一歩であった。他方、マニュアル情報は対象とされず、訂正、利用停止等は制度化されなかった。

国会審議では、マニュアル情報の扱い、プライバシー権の明記、センシティブ情報の収集制限、総務庁長官の監督権限等に関し質疑が行われた。

旧行政機関法の成立に際し、衆・参内閣委員会による一二項目からなる附帯決議が決定された。その一つとして民間部門における個人情報保護対策を早急に政府が進めるべきことが指摘されている^⑦。民間部門の法制化は国会から政府に対する宿題でもあった。

(2) 民間部門を含む個人情報保護法制の検討

政府が民間部門を含む個人情報保護法制の検討に着手することとなった直接的契機は、自由民主党、自由党、公明党・改革クラブの政策責任者により、「個人情報の保護に関する法律については…三年以内に法制化を図る」旨の確認書が取り交わされたことである。一九九〇年代当時、民間部門ではインターネットを利用した電子商取引の推進が重要政策課題となっていた。電子商取引の推進には個人情報の保護等の安全性の向上が不可欠であった。そこで、検討の場は、高度情報通信社会推進本部(平成六年八月、閣議決定により設置。)に置かれることとなった。事務局については、官民を通じた個人情報保護政策の所管省庁が詰まっていない状況において、総合調整機関である内閣官房が内閣官房幹部の決断で自ら引き受けることとされた。確認書には「三年以内に法

制化を図る」とされていたことから、平成一三年に開かれる通常国会に所要の法案を提出する必要があった。

(ア) 検討部会における検討

高度情報通信社会推進本部は、平成一二年七月、個人情報保護検討部会（座長 堀部政男中央大学教授。以下、「検討部会」という。）を設置し、個人情報保護システムの整備について検討することとした。検討部会の委員は、学界（比較法、刑法）、経済界、消費者団体等からなり、基本的な在り方の検討にふさわしい構成になっていた。⁸⁾このため、いったん中間報告という形で公表し、法制化に向けた法制論的、専門的な検討は、別の場を設けて検討をすることとされた。検討部会は平成一二年七月以降、九回開会され、同年一月、「我が国における個人情報保護システムの在り方（中間報告）」（以下、「部会中間報告」という。）を公表した。

部会中間報告は、「個人情報法保護システムの中核となる基本原則等を確立するため、全分野を包括する基本法の制定、保護の必要性と利用面等の有用性の両立等を提言した。「個人情報保護システム」の確立とは、基本法、個別法、ガイドライン等の施策を総合的、体系的に

整備し、推進する趣旨であり、「基本原則」はOECD八原則を我が国の状況に即し再整理したものであった。⁹⁾基本原則は個人情報の保有者の「責務」とされていた。報道等についての各原則の適用除外の要否、本人開示の法的性格、刑事罰等、今後の検討に委ねているものが少なくなかった。¹⁰⁾

(イ) 法制化委員会における検討

部会中間報告を法制化に向けて検討する場として、平成一二年一二月、高度情報通信社会本部に個人情報保護法制化検討委員会（委員長 園部逸夫立命館大学客員教授、前最高裁判所判事。以下、「法制化委員会」という。）が設置された。同委員会は、憲法、行政法、民法、情報法制、計画法制、法曹実務、行政政策に関する有識者九人で構成されるとともに、検討部会座長が常時出席することとされた。事務局は内閣官房内政審議室に新たに設置された個人情報保護担当室が担当した（後に内閣官房に直接設置¹¹⁾）。

① 中間整理

法制化委員会は、平成一二年二月四日以降、頻繁に開催され、関係省庁、関係団体等ヒアリング、論点項目毎

の審議等一二回の調査審議を経て、同年六月二日、「個人情報保護基本法制に関する大綱案（中間整理）」（以下、「中間整理」という。）を公表した。

中間整理における基本原則の項目は①利用目的による制限、②内容の正確性の確保、③適正な方法による取得、④安全確保措置の実施、⑤透明性の確保とされた¹²⁾。各項目は部会中間報告を内容的に踏襲しているが、項目立ては再整理している。基本原則の法的な表現は、「以下のように取り扱われるべきものとする」と曖昧にし、引き続き検討することとされた。「五 事業者が遵守すべき事項」は、基本原則を具体化したものであるが、事業者の自主的な措置によることとしている一方、「（注）書き」で義務規定とすることを引き続き検討することとされた。メディア等の扱い、消費者団体等から要望のあった漏えい等に関する罰則、第三者的な苦情・紛争処理機関の設置についても引き続き検討することとされた。このように時間の限られている中、中間整理でとりあえず骨格を示し、各方面の意見を聞きながら細部を詰めるという手順がとられた。

② 大綱

法制化委員会は、中間整理公表後、再度、関係団体等からのヒアリング、項目毎の検討を行い、平成一二年一〇月に個人情報保護基本法制に関する大綱（以下、「大綱」という。）を決定した。

「基本原則」は、中間整理を踏襲しているが、その法的な性格は、個人情報を取扱う者の自主的な努力義務とされるとともに政府が講ずべき施策等の指針とされた。「事業者が遵守すべき事項」は、「三 個人情報取扱事業者（仮称）の義務等」において、一定の事業者に対する法律上の義務であることが明確にされた。この義務を担保する仕組みは、規制システムが念頭に置かれていた。ただし、規制緩和の時代であることから、事業者の自律的な措置を重視し、主務大臣による助言又は改善指示、改善・中止命令、命令違反に対する罰則等は必要最小限かつ段階的な関与とすることとされた¹³⁾。

中間整理までの基本法構想から基本法・民間一般法構想へと進化できたのは、中間整理後の各省庁、経済界等のヒアリングにおいて、厳しい状況認識の共有があり、積極的対応の方向でコンセンサスができそうなことが判

明したことが大きい。また、基本法構想では個別法の整備が不可欠であるが、個別法担当省庁において、一般法があった方が進めやすいと考えている状況が窺えたこともある。そこで、まず、一般的な規制システムを整備し、その上で、分野等別に必要な法整備又は自主規律を上乗せするという体系になった。

メディア等については、個人情報取扱事業者に対する義務規定は適用しないが、自主的な努力義務のかかる基本原則は適用することとされた。また、表現の自由と同様に、政府の慎重な対応が憲法上要請される、宗教、学術、政治分野の扱いについても、立案過程において適切に調整すべきこととされた。

このように、大綱では、基本法構想を維持するとともに、懸案となっていた法律上の検討課題、適用除外等の問題について決断がなされた。

(3) 旧法案の立案

大綱とりまとめ後、法案の国会成立まで、引き続き内閣官房個人情報保護担当室が事務作業を担当することとなった。法案は、関係省庁との調整、内閣法制局の審査を経た後、与党審査を受けた。自民党においては、平成

一三年三月二日、九日に内閣部会、二二日に政調審議会、二三日に総務会が開催され、党としての了承を得た。公明党、保守党からも同様にそれぞれ了承を得、二七日に閣議決定され、第一五一国会に提案された。

第一五一国会提出の個人情報の保護に関する法律案（以下、「旧法案」という。）は個人情報保護施策の総合的推進等を規定する第一～三章の基本法の部分と第四章の個人情報取扱事業者に対する規律を規定する一般法の部分からなっていた。

旧法案における基本原則は、以下のように規定されていた。

「第二章 基本原則

（基本理念） 第三条 個人情報が個人の人格尊重の理念の下に慎重に取扱われるべきものであることにかんがみ、個人情報を取り扱う者は、次条から第八条までに規定する基本原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努めなければならない。

2 次条から第八条までの規定は、表現の自由、学問の自由、信教の自由及び政治活動の自由を不当に制限するものと解釈されてはならない。

（利用目的による制限）第四条 個人情報、その利用の目的が明確にされるとともに、当該目的の達成に必要な範囲内で取扱われなければならない。

（適正な取得）第五条 個人情報、適法かつ適正な方法で取得されなければならない。

（正確性の確保）第六条 個人情報は、その利用の目的の達成に必要な範囲内で正確かつ最新の内容に保たなければならない。

（安全性の確保）第七条 個人情報の取扱いに当たっては、漏えい、滅失、き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が講じられるよう配慮されなければならない。

（透明性の確保）第八条 個人情報の取扱いに当たっては、本人が適切に関与しうるよう配慮されなければならない。」

第三条では、基本原則は個人情報を取扱う者全てが努力すべき行為規範であることが明記された。基本原則とメディア等との関係については、第三条二項において、表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由と並べ、不当にこれらの自由を制限するものとして解釈

されてはならない旨、入念に規定された。

第四章には上記五原則を具体化した個人情報取扱事業者の遵守すべき義務が規定されとともに自主規律の核となる認定個人情報保護団体、主務大臣の監督権限等が規定された。

第五章は報道機関、学術研究機関、宗教団体、政治団体について、各機関等の目的に必要な範囲で第四章の適用を除外することが規定された。

旧法案は、当然、大綱に立法技術を加え具体化し、条文化したものであった。

（4）新行政機関法案の立案

行政機関法は基本法（親法）に対し個別法（子法）の位置にある。旧行政機関法は基本法が成立した段階で、基本法の趣旨に沿って見直す必要があった。しかし、旧法案の国会提出後、審議の難航が予想され、既に野党等から行政機関法と併せて審議すべきとの声も聞こえていた。このため、総務省行政管理局は、基本法が未成立で確定していない段階ではあるが、旧行政機関法の見直しを行うこととした。

旧行政機関法施行後、行政機関ではメインフレーム型

のシステムから、全職員が端末機器を利用するネットワーク型システムに発展する等、個人情報の利用環境も大きく変化していた。また、行政改革委員会から、本人に対する個人情報の開示は個人情報保護法制において検討すべき旨提言されており、旧行政機関法は機会があれば見直す必要があった¹⁴⁾。

新たな行政機関法案の検討は総務省で開催された行政機関等個人情報保護研究会（座長 茂串俊元法制局長官）で行われ、事務局は総務省行政管理局が担当した。平成一三年四月の初会合以降、一回の調査審議が行われたが、七月に中間整理を公表し、一〇月に「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について」を公表した¹⁵⁾。これを受け、直ちに、総務省行政管理局で法案の立案を開始し、関係省庁との調整、法制局審査、与党審査、閣議決定を経て、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案等の四法案（以下、「行政機関等四法案」という。）が、平成一四年三月、第一五四国会に提出された。

同法案では、情報公開法の開示制度と旧行政機関法の開示制度の空隙を埋めるため、マニュアルファイルや一

般の書面に記録されている個人情報をも対象とすることとされた。個人情報保護の観点からは、一般の書面に記録されている個人情報は、IT処理情報に比べ危険性は少なく、同等の管理も困難であるが、前述の行政機関における個人情報の利用環境に照らし、民間部門より念入りに保護する意義はあった。旧行政機関法では本人関与の手段は開示請求権に限定されていたが、民間部門で開示、訂正、利用停止義務が規定されたこととの整合性を図る観点から訂正、利用停止等請求権が整備された。なお、開示、訂正、利用停止等請求に対する決定は行政処分であり、行政不服審査法、行政事件訴訟法による救済制度の対象となる。情報公開法制は行政機関法と独立行政法人等法と別に整備されているが、個人情報保護法制においても、行政機関法と独立行政法人等法とを別に整備することとされた。併せて、個人情報開示請求等の拒否処分に関する不服審査についての諮問を義務化する情報公開・個人情報保護審査会設置法案も立案された。

2. 個人情報保護法制の国会審議

(1) 旧法案の審議入り難航とメディア等との対話の努力

政府は、平成一三年三月、旧法案を第一五一国会（通常）に提出したが、新聞、放送各社は、一斉に、個人情報保護法案は欠陥法案であり、修正又は再提出すべきとの論調を展開した。日本新聞協会は、四月に、個人情報保護法案と人権擁護法案の国会提出に関し、「個人情報保護や人権擁護を名目にして、報道の自由を不当に制約したり、報道機関を監督する主務大臣を置いたり、取材・報道活動を独立の行政委員会の裁量に委ねるなど、報道機関の死活にかかわり、断固反対する。：報道による人権やプライバシー侵害の問題は、報道機関の自主的な対応で解決を図るべきである。」との緊急声明を公表した。日本民間放送連盟も「個人情報保護：：の必要性は十分理解している。：個人情報保護法案については、「義務規定から適用除外されているが、利用目的による制限や適正な取得、本人の関与など五原則が報道活動に適用される内容になっており、疑惑報道、内部告発等の

取材活動に大きな制約を受ける可能性がある。」との会長談話を公表した。新聞、放送に加え、平成一四年五月にはフリージャーナリストからなる「個人情報保護法案拒否共同アッピールの会」、平成一五年二月には日本ペンクラブ、日本雑誌協会、日本書籍出版協会が相次いで反対意見を表明するに至った。

連日のように、新聞の社説、ニュース特番等でメディア規制法、民主主義の危機等の見出しが躍り、フリージャーナリスト等による全国キャンペーン、日比谷公園で反対集会等が展開され、著名な小説家、評論家に参加する事態になった。中には、法律の内容を理解していない主張や、表現の自由の死とか、住基ネットはジョージ・オーエルの近未来小説「一九八四年」の国民管理社会を実現するもの等の極端な主張も少なくなかった。

旧法案が一般事業者による個人情報のIT処理を適正に行わせるためのものであり、メディア等を規制するものでないこと、メディア等への適用除外、配慮規定も十分盛り込まれていること等は既に与党の理解を得ていた。しかし、依然としてメディア等の反対運動が静まらない状況の中で、与党幹部から政府、与党関係者に対し、国

民一般、メディア等に対し、再度、積極的な広報、説明活動を展開するよう要請が行われた。政府はテレビ局、新聞等からの取材、シンポジウム等への出席要請等に積極的に対応するとともに、手分けして、新聞協会、民放連、日本ペンクラブ、日本雑誌協会等における会議への出席、テレビ局、新聞各社の幹部クラス、実務家クラスへの説明、意見交換等を行った。実際のところ、議論はかみあわず、誤解は解けず、理解を得るに至らなかった。ただ、関心の所在、各メディア等それぞれのこだわり箇所がより鮮明になるという成果があった。

全体として、メディア等も個人情報保護の必要性は理解していたが、メディア等の自律に任せるべきで、基本原則として条文化されると、けん制的に運用され、取材者及び取材対象者側において萎縮効果をもたらさないかとの懸念が示された。新聞社、放送局からは、適正取得、透明性（本人開示）の原則に対する懸念が示された。いわゆる調査報道重視の状況下で、潜行調査における情報の確保、隠し撮り、録音等が適正な個人情報の取得の原則に反するといわれないか、記者の取材ノート、過去の取材記録データベースが開示対象となり取材内容の確

認を求められないか等の懸念が示された。テレビ局からは、ノンフィクション番組、モデル小説の映像化、バラエティショーでの政治家等の個人情報の扱いに関する懸念が示された。週刊誌、雑誌出版社、フリーランサーのジャーナリスト、ノンフィクション作家等からは、「報道機関」概念に自分たちが含まれるか否かが不明確、マスメディアとの差別ではないか等の意見が多かった。なお、購読者、視聴者等の販売部門等における顧客情報、通信販売、懸賞事業等における応募者情報等が法の適用対象となることについての異論はなかった。

他の重要法案審議が優先されたこともあるが、第一一国会では本会議での趣旨説明すらされないまま継続審議とされた。第一五二、第一五三国会では期間が短かったこともあり、中身についての審議が全くなされなのまま継続審議とされた。

(2) 行政機関等四法との一括審議

平成一四年に開かれた第一五四国会（通常）には、政府から行政機関等四法案が国会提出された。行政機関法との一括審議は野党の主張であり、五法案一括して、四月二五日に衆議院本会議で趣旨説明質疑が、連休直前の

四月二六日に衆議院内閣委員会で提案理由説明が行われた。

旧法案の国会提出から一年以上経過し、一部メディアの論調に変化が見られ始めた。平成一四年五月一二日付の読売新聞は、朝刊一面において透明性の確保の原則の報道分野への適用除外と表現の自由に対する配慮義務の明確化からなる修正試案を提言するとともに、法整備を急ぐべきとした。この提言は、国会、他メディアに少なからぬ波紋を及ぼした。

内閣委員会では、五月一七日から、六月二八日まで、六回の質疑が行われ、七月二四日に参考質疑を終えたところで会期末が到来し、結局、継続審議となった。審議時間は合計して一八時間一五分で、平均で三時間に満たないものであった。

内閣委員会での主な論点は、旧法案については、①基本原則のメディアに対する適用関係、②メディア等に対する適用除外規定の趣旨、③自己情報コントロール権を明記しない理由、④民間に対する制度と行政機関に関する制度との対比、⑤監督機関の在り方等、⑥住民基本台帳ネットワークシステムとの関係、⑦読売新聞の修正意

見に関連し政府の働きかけの有無等であった。行政機関等四法案については、①官に罰則が無く甘いのではないか、②センシティブ情報の取扱い、③オンライン結合を禁止すべきではないか、④防衛庁情報公開請求者リスト問題¹⁶等であった。

(3) 立案当局における修正論への対応の検討

国会審議が膠着化する中で、総務省幹部からは、行革関連法案を成立させた経験からメディア全体が反対している限り成立させることは困難で、メディアの支持は不可欠との認識が示されていた。内閣官房幹部からも相当の修正をしても法案の速やかな成立を優先させるべきとの判断が示されていた。立案当局としても見直し有り得べしとの認識に至ったが、旧法案見直しの焦点は、メディアのこだわりである基本原則の取扱いと、野党のこだわりである行政機関法への罰則導入にあった。

(ア) 基本原則

基本原則については、部会中間報告における責務規定を努力義務の対象とすること等により、法的性格のあいまいさを除こうとしたが、メディア等の不安、懸念を解消することができなかった。この類の規定は、理念規定、

責務規定、宣言規定、訓示規定等いろいろあるが、いずれにしろ法律が行為規範を定立し、その規範に沿って行動することを求めている。旧法案は誰かが規範に反してもサンクションを課されることはなく、行政機関からの監督等も受けまいとしていたが、第三者が規範に違反していると主張し、非難することはできる。また、規範の内容があいまいで、人により解釈が異なり、本来、紛争解決のための法律制度が紛争を複雑化、激化させるおそれもあった。他方、誠実に規範を遵守した者が損をし、遵守しない者が得をするということが有り得る。基本原則の規範が社会の法意識、慣習と一致していれば問題はないのだろうが。なお、読売新聞の修正案は、基本原則の内、「透明性の確保」について報道機関への適用を除外するものとなっていたが、萎縮効果等を云々するのであれば、「適正な取得」「本人による関与」等他の原則においても同様のことがいえる。また、基本原則の一部についてメディア等の適用除外を認めると、適用除外された部分について法的に白地ではなく、免罪符を与えたものと反対解釈される懸念もある。

法制化の政策上の主なねらいは、事業者一般による顧

客情報等のIT処理対応にあり、メディアとの問題は遠い外延部分の問題であった。また、「大綱」で個人情報保護取扱事業者に対する義務を規定することとされた段階で基本原則の意義は低下していた。しかしながら、基本原則は検討部会時代からの基本法構想の根幹であり、政府、与党幹部等に対しそのように説明し、定着していた。基本原則の撤廃は安易に決断できる問題ではなかった。

そこで基本原則を撤廃した場合のメディア等の反応の見極めが要となっていた。偶々、開かれていた全国の放送局、新聞社の実務責任者からなる会議において立案当局から説明する機会があった。個人情報保護法の本来の役割は個人情報のIT処理対応で、四章の義務規定が要である旨の率直な説明に対し、ある新聞社の実務責任者から、そういうことならいつそのこと基本原則を廃止したらどうかとの発言があった。微妙なところであるがその場の雰囲気は基本原則を除けば対立の解消が可能であることを確信させるものがあった。

(イ) 罰則

野党、メディア等は、官僚パッシングの風潮の中で、

攻撃を行政機関法案に集中する傾向があった。民に罰則があり、官に罰則が無いのは官民格差等の主張がたびたび行われた。監督機関と事業者との関係と行政機関の内閣関係とを同列で議論するという法制的には無理のある議論であるが、情緒的には説得力があり払拭できない状態が続いた。防衛庁情報公開請求者リスト作成問題の発生により、ますます官民格差論が勢いづくことになった。

個人情報保護法は予防法制であり、それを守らないからといって、直ちに犯罪行為として扱うべきことにはならない。防衛庁の情報公開請求者リスト問題は職員個人の犯罪行為とは別次元の問題である。行政機関の職員が法令を適正に運用すべきことは当然のことであり、国家公務員法上の守秘義務、法令順守義務等が課され、守秘義務違反は刑事罰、その他は懲戒処分の対象となり、最悪の場合職を失うこととされている。また、違法な運用により国民の権利利益を侵害した場合は行政事件訴訟法による処分の取り消し、国賠法等による損失の救済等が受けられることとされている。我が国の法制において、行政機関の職員による法律の適正な運用はこのような仕組みで担保されている。

膠着状態が続く中で、内々、与党個人情報保護システム検討会（座長・自由民主党愛知和男議員。後に自由民主党亀井久興議員。以下、「与党プロジェクトチーム」という。）のメンバーから立案当局に対し、大局的観点から行政機関法の罰則を設けないと膠着状態から脱却できないとして、法制論的、立法技術的困難性を認識した上、行政機関における個人情報取得、利用、提供の各段階において処罰規定を設けられないかという検討依頼があった。立案当局としては、行政機関法の義務規定に違反するだけで罰則を設けることについては、罰則の必要性（当罰性）、構成要件の設計等の基本的な難点があるものの、職権乱用罪、守秘義務違反等の公務の信頼性を損なう罪の延長線であれば可能性はあると判断し、その旨報告していた。

(4) 旧法案の廃案と修正方針の決定

第一五五国会は、平成一四年一〇月一八日から、五日の会期で開かれた。他の法案が優先的に審議されたこともあり、五法案の審議は一二月四日に三時間半行われるに止まった。膠着状態打開のため、与党から野党に対し、修正協議がもちかけられていたが、野党は法案の廃

案を主張し、協議は進まなかった。与党理事から民主党に対し最終回答を求めるも返事は無かったとされる。直ちに、与党理事から与党幹事長・国対委員長に法案成立が困難になったことが報告された。与党幹事長・国対委員長からは五法案をいったん廃案にした上、五法案を修正し政府が再提出すべきとの判断が示された。同時に、与党プロジェクトチームに対し、修正方針の検討が指示された。五日には総理、公明党代表、保守党党首の会談があり、法案をいったん廃案にし、修正の上、再提出し、与党の責任で成立を図る旨の方針が確認された。実際には、しばらく前に、与党国対内で法案はいったん廃案にして次期通常国会で決着を図る構想が検討されていた。常任委員会は週二回の開催が定例で重要法案を審議するに必要な時間、他大臣の日程確保が困難なこと、内閣委員会委員長は当時民主党政議員であり、審議の積極的な運営まで期待できない等の事情があった。また、旧法案のままではマスコミの理解が得られる状況にもなかった。そこで、いったん五法案を廃案にし、必要な見直しを行った上、政府に再提出させる。新たに特別委員会を設置し、集中的に審議させ、委員長も与党が確保する構想

個人情報保護法制定過程に関する考察（藤井）

が考えられていた。既存の特別委員会を廃止してまでも次期通常国会では必ず成立させるとの強い意思があった。

与党プロジェクトチームは二月五日、六日に国会近くのホテルの一室で開かれ、与党三党修正要綱がとりまとめられ、六日夕刻に与党国対委員長から公表された。

与党三党修正要綱（平成一四年一月六日）は、以下の内容（原文）であった。

〔個人情報保護に関する法律案関係〕

1. 第四条から第八条までの基本原則を削除する。
 2. 第四〇条において、報道機関等への情報提供者に対し、主務大臣は関与しないことを明記する。
 3. 第五五条において、報道の定義を明記する。
 4. 第五五条において、第五章の適用除外となる報道機関に個人を含むこと明記する。
 5. 第五五条において、著述を業として行う者を第五章の適用除外とすることを明記する。
- （行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案関係）
1. 行政機関の職員等に対して次の処罰規定を設ける。

・ 自己の利益を図る目的で職権を乱用した個人の秘密の収集

・ 個人情報の盗用又は不正目的での提供

・ コンピューター処理されている個人データの漏えい」

2は、メディア等全体が主張していた、委縮効果、取材対象の協力に関する懸念、3は、報道機関概念に関する週刊誌、雑誌の出版社等からの懸念、4はフリージャーナリスト等の懸念、5はノンフィクション作家、モデル小説作家等の懸念にそれぞれ対応する措置であった。これらは、いずれも、国会審議の過程で政府側から条文の趣旨、解釈、運用で対応可能である旨繰り返し答弁されており、入念的なものであった。

行政機関の職員等に対する処罰規定は、行政機関における個人情報の取得、利用、提供の各段階において重大な法益を損なう行為について処罰するものであった。

見直しの最大の焦点は1の基本原則の取扱いであった。与党もメディアとの意見交換を行っており、メディア等の最大なこだわりが基本原則にあるとの認識は政府と共有していた。そこで与党プロジェクトチームは、政策的

な原点を維持しつつ、法案の成立を最優先するという政治的決断により、基本原則を削除するとの方針が決定された。なお、憲法上の基本的人権の中核というべき個人の人格尊重の理念の下に、個人情報は慎重に取り扱うべきものである旨の第三条基本理念は存続することとされた。

法案修正は、通例は野党が修正案を提出し、与党が協議を受けて行われるものであるが、この時は与党単独で修正方針を作成し、政府から法案を再提出するという異例の対応となった。与党はこのような事態に至った理由、経緯を国民に的確に理解してもらおう必要があるとして、以下の内容（原文）が与党三党国対委員長談話という形で公表された。

「与党三党国対委員長談話（平成一四年一二月六日）」

1. 与党三党は、個人情報保護法制はIT時代において、国民生活の保護のために不可欠な基盤法制との認識にたち、その早期成立に向けて努力してきた。

2. 本法案は、本来、メディア規制を内容とするものではなく、その意図も全くないところであり、各方面の理解を求めてきたところであるが、残念ながら、

現在に至るまで不安・懸念が払拭されていない状況にある。

3. また、野党に対しては、法案の早期成立を図るべく修正協議を求め、努力を尽くしてきたところであるが、野党からは実質的な回答を得られなかった。このため、与党三党としては、今般、政府原案に対する修正方針を取りまとめ、政府に提示し、法案の次期通常国会への再提出を求めるとした。

4. 具体的には、個人情報保護法案については、表現の自由と個人情報の保護の両立をはかるという政府原案の趣旨を一層明確にするための所要の修正を求めるとした。メディア等におかれては、従来から個人情報の保護のために努力されていることと思うが、今後とも自主的・自律的に個人情報保護措置について万全を期していただくようお願いしたい。行政機関の個人情報保護法案についても、行政機関のIT化の進展状況にかんがみ、行政に対する国民からの信頼を確保するための所要の修正を求めるとした。

与党三党としては、次期通常国会において、個人情報

保護関連五法案を早急に成立させるべく、不退転の決意で臨むこととする。」

このような法案をいったん廃案にし、再提出した上成立を図るという一連の過程は、政治の力が発揮され、それによりなし得たものであった。

(5) 新法案の提出と審議

立案当局は直ちに旧五法案の見直しを行い、新五法案は再度、各省調整、法制局審査、与党各党の党内手続を経て閣議決定され、平成一五年三月七日、第一五六国会に提出された。

平成一五年四月八日に新五法案は、一括して衆議院本会議で趣旨説明質疑が行われた。その後、個人情報の保護に関する特別委員会（委員長は自由民主党村井仁議員。）が設けられ、四月一四日から連日のように審議され、九回の審議と参考人質疑が行われ、四月二五日に政府案が可決された。政府案は連休明けの五月六日に衆議院本会議で可決され参議院に送付された。

参議院においては、五月九日の本会議で新五法案一括して趣旨説明・質疑が行われた。参議院でも個人情報の保護に関する特別委員会（委員長は自由民主党尾辻秀久

議員。) が設けられ、一二日に提案理由説明が行われた後、参考人質疑を含め七回の審議が行われた後、可決された。本会議は二三日に開催され、新五法が可決、成立した。

3. 個人情報保護法制の制定過程における与野党、メディア等の対応

(1) 与野党のスタンス

個人情報保護、情報公開等は市民の権利の保護のための政策として、当時の野党に親和性があった。野党に親和性のある法制でも、政府が法案を提出すると、共通部分に同調するより違いを強調し対立的な姿勢をとりがちである。加えて、当時、野党内は複雑で、連絡機関は設けられていたが対処方針の集約に時間を要した。

これに対し、当時の与党にとって個人情報保護等は関心の強い政策課題ではなかった。一つの課題という認識はあっても緊急性のあるものではなかった。与党が喫緊の課題として個人情報保護を認識するきっかけは、住基ネット整備に関する平成一一年の住民基本台帳法の改正

であった。野党からは住基コードによる個人情報の名寄せ、民間流出への懸念、民間部門における個人情報保護法制の未整備等が指摘された。これに対応する住民基本台帳法附則第一条二項の「個人情報法保護に関する万全の措置」の追加修正等の流れの中で、地方行政委員会所属議員、IT推進派議員を中心に与党議員の間でも個人情報保護に関する関心が高まった。公明党は以前から個人情報保護、情報公開等は重要政策課題との認識があった。個人情報保護が与党の公式の政策課題となったのは、平成一一年六月の自由民主党、自由党、公明党・改革クラブ政策責任者確認書による。¹⁷⁾直ちに与党プロジェクトチームが設けられ、計一九回と頻繁に開催された。与党プロジェクトチームは立案当局との密接な協力、連携関係にあったが、法案の提出、修正、国会成立までの与党内での政策的な判断等に際し中核機関として機能した。

(2) メディア等の論調の変化

平成一一年七月に検討部会において検討が開始されたときは、メディアはこれを歓迎し実効的な制度を求めるとの論調であった。¹⁸⁾それが、旧法案が国会提出されると一斉に反対の論調に変わり、激しい反対運動が展開され

ることとなった。

メディア等の論調変化の背景の一つとして、自ら個人情報を取扱う事業者の立場で本法制を見るようになったことがあげられる。政府の検討にあわせ、メディア内でも合同で個人情報保護法制の研究が始められ関心が高まっていた。本法制をプライバシー保護のための制度と認識すると歴史的経緯からメディア等は敏感にならざるを得なかった。EU諸国の個人情報保護法でメディアへの適用の調整が行われていた。なお、EU諸国の個人情報保護法は規制色が強いという特色があるが、EUはジャーナリズムについて法律の対象とした上、自主規律を求め必要な範囲での適用除外を指令していた。¹⁹⁾

背景の二つ目として、当時の政治、行政とメディアの間の緊張関係の存在があげられる。平成一一年に「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律（平一一、法律一三七号）」が成立していた。²⁰⁾ また、自民党は、平成一二年に党内の案として「青少年社会環境対策基本法案」を公表した。²¹⁾ 加えて、政府は同和対策の抜本的な見直しと総合的な人権救済の体制を整備するため、平成一四年に「人権侵害による被害の救済及び予防等に関する

法律案」を第一五四国会に提出した。²²⁾ 自民党内の青少年社会対策基本法案、人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案、旧個人情報保護法案は、メディア規制三法と称され反対運動が展開されることとなった。また、当時、行き過ぎた報道について国会内の一部議員の間でもひんしゆくを買っていたが、自民党内に「報道と人権等の在り方に関する検討会（座長・谷川和穂議員）」、「放送活性化検討委員会（座長・熊代明彦議員）」が設けられた。このような動きにメディアはますます警戒心を高めていた。

4. 個人情報保護法制の成果

公共政策論的立場からは、法律を整備しただけで目的を達成したことはない。法律制度は適切な運営を伴い成果が生じるものであるとともに、現実社会の個人情報のIT処理に関連する課題解決に成果があったかどうか重要である。

(1) 政策体系、組織体制の整備

従来、民間部門の個人情報保護政策の担当機関すら明

確でなかったが、基本法部分は、民間部門を含む個人情報保護施策の推進体制の整備、政策の総合性の確立を指している。現在、民間部門を含め個人情報保護に関する政策のとりまとめ、運営状況のフォローは消費者庁消費者制度課が担当し、²³個人情報法保護法の制度・運営に必要な調査審議は内閣府消費者委員会個人情報保護専門調査会²⁴が行っている。平成一六年四月に、個人情報保護政策の総合的な基本方針である「個人情報の保護に関する基本方針」が始めて閣議決定された。国民生活審議会個人情報保護部会は、平成一九年六月、今後の法制に関連して、「個人情報保護に関するとりまとめ（意見）」（以下、「意見」という。）を、消費者委員会個人情報保護専門調査会は、平成二三年七月、「個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題（以下、「主な検討課題」という。）」を公表している。

国の行政部門については、旧行政機関法時代から総務省行政管理局が制度を所管し、運営についてフォロー等していたが、これに独立行政法人法が加わり、毎年、詳細な法施行状況調査結果を公表している。

このように、全体的に政策の立案、実施、施行状況の

フォローと見直し過程等が体系化され、政策の総合性、推進体制、PDCAサイクルが確立されたことの意義は大きい。

(2) 各般の施策の展開

民間部門では、多様な分野の極めて多数の企業が個人情報データをデータベース化し個人情報取扱事業者になっているとみられる。それらに対し、管理体制・規定等の整備、従業員研修等の組織的措置、セキュリティシステム・機器の配備等の技術的措置等の様々な措置を実施させる必要がある。本法制では、このような様々な措置を全業者に効率的、効果的に展開する観点から、事業分野ごとに主務大臣を置き、ガイドライン、認定個人情報保護団体を整備し、自主規律を基本としながらもきめ細かい対応が可能な仕組みとなっている。また、医療、金融・信用、情報通信等の特定の分野については、格別の措置を求めている。現在、ガイドラインは二七分野で四〇件が整備され、認定個人情報保護団体は三九団体が認定されている。²⁵ また、特定分野についてはガイドラインの上乗せ、守秘義務化、²⁶貸金業者の目的外利用の罰則化等の措置が講じられている。

国の行政部門については、マニユアル情報等の開示請求権に加え訂正、利用停止等の請求権制度が整備され、不服審査手続において情報公開・個人情報保護審査会への諮問が義務化され、職員の違法な提供等に罰則が設けられた。近年、開示請求は、八万件程度、訂正、利用停止等請求は三〇件程度、不服審査諮問件数は二百件程度で推移している。²⁷⁾

全体として関係者の努力により法制度が趣旨に沿って運用されている状況が窺える。

(3) 個人情報漏えい、不適正利用の防止に関する効果
個人情報保護法制の整備後も、依然として個人情報の漏えい事案等がメディアにより報道されている。前記の消費者庁及び総務省行政管理局の調査においても漏えい事案の毎年の発生、ごく少数であるが罰則の適用に関する刑事告発が報告されている。ただ、漏えい等事案は小規模のものが多く、ほとんどが事業者又は担当者の不注意によるものであり、意図的なものは少数とされる。²⁸⁾普及・啓発、管理体制の整備等の組織的施策、セキュリティシステム等の技術的施策等を引き続き推進する必要がある。ただ、一般に予防対策においてはいくらかコス

トをかけてもリスクの根絶は困難とされる。リスクとコストのバランスを見ながら、組織的、技術的な対策を向上させ、継続する以外に手立てはないところである。

(4) 過剰反応問題

前記「意見」、「主な検討課題」では、近年、災害時要援護者リスト、民生委員・児童委員の活動のための対象者名簿、自治会名簿、学校の緊急連絡網等の必要な名簿の作成が困難となるいわゆる過剰反応問題が報告されている。²⁹⁾ また、同窓会名簿等も作成されなくなったと言われている。個人情報保護法は、第一条(目的)で「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、第二条(定義)等で第四章の義務規定が適用されるのは五、〇〇〇件以上の個人情報データベースを事業に利用している者であること、第二三条第一項一号から三号で第三者提供に際しての本人同意の原則は特定の利用が必要な場合は例外が設けられていること等、基本的に個人情報の利用によるリスクと有用性のバランスを図る観点から制度設計されている。過剰反応として報告されている事例のほとんどは法律上制限されていないケースと考えられる。

過剰反応が起きた要因はいろいろ考えられるが、問題は国民の法意識と実定法の規範にかい離が生じているところにある。国民は関心が高く、身近な法律であっても、実際に難解な条文を読んだことのある人は少なく、情緒的に受け止めがちである。多くのメディア等はプライバシーに関する厳しい法律であるかのように伝えていた。このようなことから、国民の多くは本法制がプライバシーを正面から保護するたいへんな法律と誤解することとなったのではないか。

終わりに

個人情報には、商品販売、サービスの顧客情報から、人事、金融、医療情報等まで質的に様々なものがあり、その漏えい、不正利用等に伴う不利益発生のリスクも様々である。他方、個人情報のIT処理は本人、事業者に大きな価値をもたらすとともに、個人情報の保護のためには事業者が要員確保、研修、システム整備等の多大なコスト負担を課すこととなる。公共政策論の観点による制度設計に当たっては、社会の実態に即し、錯綜する

利害のバランスを取りながら社会全体の利益を増進し、有効性・効率性等の合理性を体现する仕組みとする必要がある。公共政策論の観点からは他人又は社会の利害を無視し本人が自分に関する情報を自由にコントロールできるような一方的な制度は論外である。また、実態を伴わない教条主義的アイデアで制度設計することも誤りである。本稿は、個人情報保護法の制定過程の一部しか取り上げられなかったが、本法の制度設計過程は、全体として総合的で効率的、効果的な政策体系を整備するとともに、一般的な顧客情報のIT処理を中心に据え、そのリスクと事業者の負担等の調和点を一般法として具体化するプロセスであった。今後とも、制度を社会経済の変化に対応し、実態に即し合理性を追求する観点から不断に見直していくことを怠ってはならない。また、特有の個人情報の性質、リスクに対応した個別の制度を整備していくことも重要である。例えば、個人情報を商品として扱う名簿業者が一般法の規律で十分か、遺伝子情報の利用等がガイドラインで十分か等問題意識をもって注視していく必要がある。

政策決定に関し政治主導か官僚主導かがよく議論され

ている。個人情報保護法の制度化プロセスにおいては全体として分担と連携の關係にあったといえる。まず、法制化の検討着手は与党の判断であった。法制度のデザインは調査審議機関と立案当局において実態情報、専門的、技術的知見の集約により行われた。法制度の確定、成立は、世論、国会情勢等を的確に把握する与党の判断と責任において行われた。実際、国会の場で調整が難航し、成立が危ぶまれる状況に遭遇したが、それを突破したのは政治の力であった。

メディア等との問題は、緊張関係の中ではあったが率直なコミュニケーションの粘り強い継続と個人情報のIT処理に関する制度への純化により激しい対立は解消された。過剰反応の問題も含め、いったん生じた誤解は解消しにくい。認識のくい違いが生じたのは、とりわけ政策立案当初における問題状況、課題、条文毎の立法趣旨・理由等に関する政府、メディア、国民の間の情報共有と意思疎通が不十分であったからということであろう。情報化社会の意義は単なる情報通信手段の進歩にあるのではなく、それを活用し必要な情報を共有し意思疎通を深めることが容易になったところにある。反面、精粗

まちまちの情報過多の時代では過剰反応、風評被害等がつきものである。その意味でも理知的な思考、的確な情報の共有と直接的な意思疎通が問題解決の原点であることは確かである。

最後に、筆者は内閣官房個人情報保護担当室長、総務省官房審議官（行政管理局担当）として、個人情報保護五法の立案に従事しており、本稿には、当時の知見が反映されている。しかし、本稿は、現時点で筆者があらためて立案過程等を振り返り、筆者自身の考察により記述している。したがって、本稿中の認識、見解等は筆者個人のものであり、公的な認識、見解等ではないことを指摘しておきたい。

なお、本稿中の調査審議機関の座長等の肩書はいずれも開催当時のものである。

△背景、経緯等に関する参考文献▽

個人情報保護法の解説（改定版） 園部逸夫編 平成一七年
ぎょうせい

行政機関等個人情報保護法の解説 行政情報システム研究

所編集 平成一七年 ぎょうせい

情報公開法制 行政改革委員会の意見 行政改革委員会事務

務局監修 平成九年 第一法規

逐条解説 個人情報保護法 総務庁行政情報システム参事

官室監修 平成元年 第一法規

世界の個人情報保護法 総務庁行政情報システム参事官室

監修 平成元年 ぎょうせい

△脚注▽

(1) 一九七〇年に西ドイツ、ヘッセン州、一九七三年にスウェーデン、一九七四年にアメリカ、一九七七年に西ドイツ、一九七八年にフランスにおいてそれぞれ個人情報保護法が制定された。

(2) 一九九九年、宇治市の約二二万件の住民基本台帳のデータが漏えいし、裁判で争われ、宇治市は一人当たり一万円の慰謝料等を支払うこととなった。

(3) OECD八原則の項目は①収集制限の原則、②データ内容の原則、③目的明確化の原則、④利用制限の原則、⑤安全保護の原則、⑥公開の原則、⑦個人参加の原則、⑧責任の原則からなる。

(4) プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドライン解説メモランダム第二部A第三条。「世界の個人情報」二九二ページ以下参照。

(5) 一九九五年、EUは加盟国に「個人データの処理に

係る個人の保護及びその自由な流通に関する欧州議会及びEU理事会指令」を発している。この指令は、当然、EU加盟国のみを拘束するものである。しかし、その第二五条「第三国条項」により、EUは個人情報保護レベルが不十分と認める国への個人情報の流通を制限できることを規定している。この点はアメリカとのシビアな交渉課題となり、一九九九年、いわゆる「セーフハーバープリンシプル」に関しEU側が条件付きで合意することにより一応決着したとされる。

(6) 臨時行政調査会「行政改革に関する第五次―最終答申―(昭和五八年三月)第八章二(3)アは、「法的措置を含め個人データの保護に係る制度的方策についても積極的に対応する」としている。「逐条解説個人情報保護法」二五〇ページ参照。

(7) 行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律案に対する附帯決議(昭和六三年一月衆議院内閣委員会、同年二月参議院内閣委員会)の第一一項で「個人情報保護対策は：民間部門にも：政府は早急に検討を進めること」としている。

(8) 部会を支える事務局は内閣内政審議室(当時)が担当したが、少数の職員が兼務で当たり、必要な資料、ノウハウは関係省庁、ヒアリング等に依存している状況にあった。

(9) 部会中間報告の基本原則とOECD八原則の対応関

係

- ① 個人情報の収集…収集目的の明確化、収集目的の本人確認、適法かつ公正な手段による収集、本人以外からの収集制限（例外あり）⇓目的明確化、収集制限
- ② 個人情報の利用等…利用、提供目的による制限、目的外利用の本人同意⇓利用制限
- ③ 個人情報の管理…内容の適正化・最新化、漏えい防止等⇓データ内容、安全保障等
- ④ 本人情報の開示等…公開、開示、訂正、利用停止等⇓公開、個人参加。
- ⑤ 管理責任・苦情処理…責任の原則
- ⑩ 参考…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 平成一一年一月 高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会。）
- ⑪ 事務局体制は、旧行政機関法、情報公開法、行政手続法等を所管する総務庁（当時）行政管理局のほか、地方行政、産業一般、消費者、通信、医療、教育、金融、法務等の個人情報保護政策と関連の深い省庁からの出向者により構成された。
- ⑫ 参考…「個人情報保護基本法制に関する大綱案（中間整理）」平成一二年六月 高度情報通信社会推進本部個人情報保護法制化専門委員会。
- ⑬ 参考…「個人情報保護基本法制に関する大綱」平成一二年一〇月一日 情報通信技術（IT）戦略本部個人

個人情報保護法制定過程に関する考察（藤井）

個人情報保護法制化専門委員会。

- ⑭ 「情報公開法要綱案の考え方」平成八年一二月一八日 行政改革委員会。「八その他の検討事項 (1) 個人情報の本人開示」。「情報公開法制 行政改革委員会の意見」四八ページ参照。
- ⑮ 参考…「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について―電子政府の個人情報保護―」平成一三年一〇月二六日 行政機関等個人情報保護法制研究会。
- ⑯ 防衛庁情報公開請求者リスト問題…平成一四年六月四日、法案の国会審議の最中、毎日新聞が防衛庁で情報公開請求者のリストが作成され関係者に配布されていたとのスクープ記事を掲載した。防衛庁による調査の結果、情報公開請求者の氏名、肩書、請求内容を整理したリストを作成し、庁内に提供していた事実が判明した。中には、弁護士、OB、反戦自衛官等の記載も見られたとされる。旧行政機関法違反の有無も論点とされたが、本問題に対する防衛庁と与党の対応、請求者に対する萎縮効果等が問われた。内閣委員会等でたびたび取り上げられ、後の行政機関法への罰則導入に大きく影響することとなった。
- ⑰ 公明党・改革クラブは平成一一年一〇月から第二次小沢改造内閣に参加している。
- ⑱ 平成一一年八月、朝日新聞は「政府部内ではアメリ

カ型を求める声が強い。プライバシー保護に対する認識が乏しい日本で、どこまで自主規制が効果を上げるだろうか。読売新聞は「国・地方・民間にわたる包括的な個人情報保護制度への動きが始まったのは、大きな副産物といえる。法整備を急ぐべきだ。毎日新聞は「民間も含めた包括的個人情報保護法をぜひともつくり上げなければいけない」。日経新聞は「欧米の立法例も参考にしながら、実効性のある包括的な個人情報保護法を早急に制定されることを強く望みたい」。東京新聞は、「国会審議を通じて、民間部門を含めた個人情報保護の法整備を進める方向が明確になった点は歓迎できる。」としていた。

(19) 「個人データの処理に係る個人の保護及びその自由な流通に関する欧州議会及びEU理事会指令」第九条は「プライバシーの権利と表現の自由に関する準則を調和させる必要がある場合に限りジャーナリズム目的等により行われる個人データの処理について適用除外を設けることができる。」としている。

一九九七年、「EU個人情報に関する特別調査委員会」は、以下を指摘している。①データ保護法は原則としてメディアにも適用される。②適用除外は、データ主体のプライバシー権とのバランスを維持しつつ表現の自由の効果的な行使するのに必要な範囲でのみ認められるべき。加盟国では以下のように対応。①メディアも法の対

象とする。②本人の開示請求など、報道等に支障を生じる規定について適用除外。③データの秘密保持、安全管理措置については適用。④業界団体によるガイドラインの作成とこれに対する行政の審査。

(20) 犯罪捜査のための通信傍受に関する法律は、銃器、覚せい剤の取締り等の組織犯罪に対応するものであったが、一部のメディア、野党は盗聴法と呼称し、通信の秘密の侵害など憲法違反の法律として反対運動を展開していた。

(21) 当時、自民党内では、過激なセックス、暴力場面の描写が雑誌、インターネットに氾濫している中、青少年の健全育成の観点からの議員立法を検討していた。

(22) 当時、パパラッチ、メディアスクラム等過剰なメディアの取材活動が社会問題化しており、人権侵害による被害の救済及び予防等に関する法律案ではメディア等による人権侵害は適用対象から除かれていなかった。

(23) 消費者庁設置前は内閣府国民生活局が担当していた。

(24) 消費者委員会設置前は国民生活審議会個人情報保護部会が設けられていた。

(25) 「平成二三年度個人情報の保護に関する法律施行状況の概要」第一章一及び三参照。

(26) 「意見」Ⅲ—1—2—(1)参照。

(27) 「平成二三年度における行政機関等個人情報保護法の施行状況について（概要）」三(1)、(3)参照。

(28) 「平成二三年度個人情報の保護に関する法律施行状況の概要」一ページ、「平成二三年度における行政機関等個人情報保護法の施行状況について（概要）」二ページ参照。

(29) 「意見」Ⅱ―一、「主な検討課題」第一―一参照。

