図書館と個人情報保護法

新保史生¹

著者抄録: 図書館における個人情報の取り扱いをめぐる問題については、利用者の「プライバシー保護」の問題や「個人情報の漏えい」などへの懸念が問題視されることが多い。しかし、2005年4月1日に全面施行される個人情報保護関連五法は、プライバシーの権利の保障を目的として制定された法律ではなく、また、個人情報の漏えいや不正利用などの行為を直接処罰する法律でもない。

本稿は、個人情報保護法の制定が図書館および図書館サービスに与える影響を検討するにあたり、「プライバシー保護」と「個人情報保護」をめぐる問題の峻別の必要性を提示した上で、各図書館への個人情報保護関係法令の適用関係の明確化、法令の義務規定の適用除外の内容、および個人情報の取扱義務規定の内容について考察する。

キーワード: 個人情報保護, プライバシー, 図書館, 図書館サービス, 個人情報保護法

Libraries and the Personal Information Protection Act

SHIMPO Fumio¹

Author Abstract: The problem regarding the handling of the personal information in libraries, such as a subject relating to the protection of the right to privacy of a reader and an incident of leakage or loss of personal information, are taken up in many cases. However, the purpose of the enactment of Five Acts concerning the protection of personal information which shall come into force on the 1st of April 2005 is neither for the protection of the right to privacy nor for punishment in case of the leakage of personal data or its abuse. Instead it just prescribes the duties to be observed by companies handling personal information.

This paper presents the necessity for clear distinction between the problem of the privacy protection in libraries and the protection of personal information. Then considers the influence on libraries and library services by clarification of the application of a law, contents of the duties, and exclusion from application of these Acts.

Key words: personal data protection, privacy, library, library service, Personal Information Protection Act

原稿受理 (2005-01-14)

(情報管理 47 (12): 818-827)

1. 個人情報保護制度

一般に個人情報保護法と呼ばれている法律は、民間部門を対象とする「個人情報の保護に関する法律 (平成15年法律第57号)」(以下「保護法」という)を指すことが多い。しかし、2003年5月23日に成立し、同月の30日に公布された法律は本法だけでなく、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 (平成15年法律第58号)」(以下「行政機関法」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 (平成15年法律第59号)」(以下「独立行政法人法」という)、「情報公開・個人情報保護審査会設置法 (平成15年法律第60号)」, 「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 (平成15年法律第61号)」の5つの法律が制定され、これらの法律を「個人情報保護関連五法」と呼んでいる^{注1)}。

さらに、個人情報保護関連五法に加えて、基本方針^{注2)}、規則、政令、施行令、および指針^{注3)}、地

¹ 筑波大学大学院 図書館情報メディア研究科 助教授 (〒305-8550 茨城県つくば市春日1-2)
E-mail: shimpo@slis.tsukuba.ac.jp

¹ Associate Professor, Institute of Library and Information Science, University of Tsukuba. (1-2, Kasuga, Tsukuba-shi, Ibaraki, 305-8550)

方公共団体の個人情報保護条例などの「個人情報保護関係法令」(以下「法令」という)、各省庁が法を執行するための基準として個人情報の保護に関する法律第8条に基づいて定める省庁ガイドライン等^{注4)}によってわが国の個人情報保護制度は構成されている。

これらの法令は、民間部門や公的部門でそれぞれ適用分野が異なる。

はじめに、保護法第3条「基本理念」、第2章および第3章は、民間部門、公的部門を問わず、全分野に包括的に適用される。ここでは、基本理念、国および地方公共団体の責務等、および個人情報保護に関する施策等について定めている。

次に、義務規定の適用関係は、民間部門と公的部門で区別される。民間部門に適用されるのは保護法である。公的部門については、行政機関については行政機関法、独立行政法人等については独立行政法人法がそれぞれ適用され、両機関に対する個人情報の開示等の請求にかかわる不服申し立ての審査等は、情報公開・個人情報保護審査会設置法に基づいて設置される審査会が行う。

なお、地方公共団体については、個人情報保護

関連五法は適用されず、地方公共団体の個人情報保護条例が適用される。

2. 個人情報保護とプライバシー保護の違い

図書館における個人情報保護の問題は、利用者のプライバシー保護^{注5)}やプライバシー侵害にあるとされる資料の提供制限の是非^{注6)}などの観点から論じられることが多いが、それらの議論においては「プライバシー保護」と「個人情報保護」の両者について必ずしも明確に区別されているわけではない。

利用者のプライバシー保護については、「図書館の自由に関する宣言(1979年改訂)」において利用者の秘密を守ることが明確にされ、「図書館員の倫理綱領(1980年)」においてもその秘密を漏らさないことが定められている。これによって、利用者の読書事実や利用事実等の図書館員が業務上知り得た「秘密」の保護については明確になっている。一方、「秘密」に属さない個人情報の保護やその取り扱いについては、個人情報保護条例が適用される一部

図1 個人情報保護関係法令の適用関係

の公立図書館など、具体的な手続きが条例で定められているような場合を除いて、個人情報取扱手続規程などを定めることについては各図書館の判断にゆだねられてきた。

そのような背景から、「プライバシー」には該当しない「個人情報」の保護や適正な取り扱いにまで視点を広げた検討は必ずしも十分に行われてきたとはいえない状況がある。これは、「プライバシー侵害」として差別を助長する可能性がある特定資料の利用制限の問題や、令状に基づく利用者記録の捜査機関による差し押えに対する対応にもみてとれる。

特定資料の提供制限の問題については、提供制限の根拠としては「図書館の自由に関する宣言」の「人権またはプライバシーを侵害するもの」との定めに基づき、当該資料の提供制限を行うか否かは各図書館の個別判断にゆだねられている。

犯罪捜査との関係における問題については、例えば、インターネットを利用した犯罪について、被疑者を特定するために捜査機関が令状に基づいてインターネット・サービス・プロバイダ(ISP)に利用記録(アクセス・ログ)の提示を求めることがある。その場合、ISP側はその加入者すべての利用記録を提供することはあり得ないが、図書館においては登録されている利用者情報の大部分の利用者記録が令状に基づいて押収されるという事態も発生している。

以上のような状況が存在することから、図書館における「個人情報保護」の問題を考えるにあたっては、「プライバシー」と「個人情報」の違いを峻別した上で論ずる必要がある。

まず、「プライバシー」と「個人情報」の両者については、(プライバシー)=(個人情報)という図式で論じられることが多い。しかし、「プライバシー」と「個人情報」は同義ではない。

プライバシーという概念は、以下の三つの保護法益からなると考えられる^{注7)}。

- (1) みずからに関する事柄について、外部からの干渉を受けずにみずからの意思に基づいて行うことを認める「個人の自律」の保障
- (2) 他人から干渉を受けたり望まない侵入を受けない隔絶された状態や利益を保護するための「私的な領域」の保護
- (3) 社会においてみずからの存在を証明し、他人との識別を行う上で、個人を識別する徴表としての「個人情報」の保護

それぞれの保護法益がすべて「プライバシー」

として保護されるのかという点については、以下の図2を参照されたい。つまり、公知の「個人情報」はプライバシー保護の対象とはならず、「領域」についても公の場は保護対象とはならないなど、プライバシーとして保護されるためには一定の要件を満たす場合に限られる。

判例^{注8)}においても、プライバシーの権利は「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」と定義され、プライバシー侵害による不法行為の成立要件については、①公開された内容が私生活の事実またはそれらしく受けとられるおそれのある事柄であること、②一般人の感受性を基準にして当該私人の立場に立った場合公開を欲しないであろうと認められること、③一般の人々にいまだ知られない事柄であることを要すると判示されている。

よって、個人情報とプライバシーは同義ではなく、個人情報のうちプライバシーとして保護される情報は限定されていることを理解したうえで、法令に基づく個人情報の保護と適正な取り扱いを行い、さらに、その情報が「プライバシー」に該当する場合にはプライバシー保護のための措置を講ずることになる。

このように、図書館における個人情報保護とプライバシー保護の問題を考えるにあたっては、利用者の「秘密」の保護というプライバシー保護の要請と、個人情報の適正な取り扱いが義務付けられる「個人情報の保護」の要請は異なることを前提に諸問題を検討することが必要であると考えられる。

3. 図書館が取り扱う個人情報

図書館における個人情報保護の問題を考えるにあたっては、前述のとおりプライバシーと個人情報の違いを明確にすることが必要である。さらに、法令にいう「個人情報」の定義についても明確な解釈を行わなければならない。なぜなら、一般的に考えられている個人情報の「イメージ」と、法令の定める「定義」は異なる点があるからである。

保護法が定義する「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)をいう。」となっている。

以上が、法令にいう「個人情報」の定義であるが、図書館と個人情報保護法の問題を考察するにあたっては、図書館において取り扱われる個人情報の種別ごとに法令の定める義務規定の適用について検討を行う必要がある。図書館が取り扱う個人情報は多岐にわたるが、図書館が取り扱う個人情報については以下の4つに類型化したうえで検討を行うこととする。

「利用者情報」	
	図書館利用者の氏名、住所、生年月日等の特定の個人を識別できる、図書館利用者の個人情報
「利用情報（記録）」	
	図書館への入退館記録、貸し出し記録、複写サービスの申込み記録、レファレンスの申込みおよび問い合わせ内容、資料の検索記録、ネットワーク利用記録などの情報
「個人情報関係資料」	
	個人情報を一定の規則に従って整理することにより特定の個人情報を検索することができるように体系的に構成されている図書館資料
「図書館職員等の個人情報」	
	図書館に所属する職員および図書館における個人情報の取り扱いに従事する者に関する個人情報

4. 個人情報保護関係法令の適用関係と義務規定の内容

「利用者情報」、「利用情報」、および「図書館職員等」の個人情報については、その取り扱いにあたっては法令の義務規定に基づく取り扱いを行うことになる。したがって、図書館の「設置者別」に適用される法令を明確にしたい。

「個人情報関係資料」については、設置者別に適用される法令によって、義務規定の適用を受けない場合と、義務規定に基づく取り扱いが義務付けられる場合に分かれることから、適用法令ごとに「義務規定の適用の有無」について検討する。

なお、「個人情報関係資料」にかかわる義務規定の問題としては、当該資料を一般の閲覧の用に供することは、「個人情報の第三者提供」にあたる点が問題となる。法令においては、個人情報の「提供」や「第三者提供」は原則禁止されており、本人同意に基づく場合や提供が法令上の根拠を有する場合に許容される。そのため、個人情報保護関連五法の施行に伴い、「個人情報関係資料」の提供は原則禁止されることになるが、法令に基づく提供に該当する場合や当該資料への法の適用関係によって提供することが可能である場合もあることから、提供が許容される法令上の根拠や義務規定が適用される場合の対応について検討する。

4.1. 国立国会図書館

国立国会図書館は立法府に属するため、三権分立の観点から行政法規たる個人情報保護関連五法も個人情報保護条例も適用されない。よって、「利用者情報」、「利用情報」、および「図書館職員等」

の個人情報については、国立国会図書館における自主的な取り組みによる個人情報の保護にゆだねられ、「個人情報関係資料」についても国立国会図書館法に基づく収集・提供が行われ個人情報保護関係法令の規制は受けない。

ただし、国立国会図書館における個人情報の取り扱いについては、オウム真理教事件の捜査過程^{注9)}における利用者情報の提供が社会的にも大きく取り上げられたことから、個人情報の保護と適正な取り扱いが求められることはいうまでもない。

4.2. 公共図書館

図書館法第2条第2項に定める公立図書館は、同法第10条において「公立図書館の設置に関する事項は、当該図書館を設置する地方公共団体の条例で定めなければならない。」と規定されていることから個人情報保護関連五法は適用されず、地方公共団体の個人情報保護条例が適用される。

地方公共団体における個人情報保護条例の制定状況^{注10)}は、全3,170団体の82.4%にあたる2,612の団体において条例が制定されている。ただし、都道府県、政令指定都市および特別区はすべての団体で制定済みとなっているが、市区町村の制定状況は82.1%となっているため、公立図書館の設置母体となる地方公共団体において個人情報保護条例が制定されていない場合は、当該図書館における個人情報の取り扱いは、国立国会図書館同様にあくまで自主的な取り組みにゆだねられていることになる。

図書館法第2条第2項に定める私立図書館である日本赤十字社の設置する図書館および民法第34条の法人（社団法人又は財団法人）の設置する図書館には、保護法が適用される。

私立図書館が取り扱う「利用者情報」については、生存する個人に関する情報であって特定の個人を識別できる場合には、保護法に基づく取り扱いを行うことが義務付けられる。

「利用情報」については、入退館記録や貸し出し記録など、その情報だけでは特定の個人を識別できない場合であっても、IDなど利用者に付された番号と照合することで特定の個人を識別できる場合は、当該記録も個人情報として取り扱わなければならない。なお、当該IDの付与者に関する情報を他の図書館へ照会しなければならないなど、図書館内部において「容易に」照合できない場合は保護法の規制対象とはならない。

通常、これらの情報はデータベースによって処

理されるが、保護法ではコンピュータ処理またはマニュアル処理されることによって検索性・体系的性を有するものを「個人情報データベース等」と定義し、それを構成する個人情報を「個人データ」と定義している。さらに、図書館サービスを提供するにあたって利用する個人情報データベース等を構成する個人情報によって識別される「特定の個人の数」が5,000人を超える場合は、当該図書館は「個人情報取扱事業者」として保護法の義務規定の適用を受ける。

では、「利用者情報」の総数が5,000人を超えないものの、貸し出し記録等の「利用情報」が5,000件を超える場合は、1件ずつの記録を1人とカウントするのか、それとも、10件の貸し出し記録があっても1人の記録としてカウントするのであろうか。これは、後者の方法により計算し、この場合1人につき複数の貸し出し記録が存在する場合であっても、「特定の個人の数」は「1人」とカウントする。したがって、利用情報が数十万件蓄積されていても、当該利用情報の「利用者情報」が3,000人分であれば、その利用情報で特定される「特定の個人の数」は、「3,000」と数えることになる。

さらに、これらの個人データを半年以上図書館において保有すると、「保有個人データ」にかかわる義務として、保有個人データに関する事項の公表や「本人関与（開示・訂正等・利用停止等）」に応ずる義務が生ずる。つまり、「利用情報」も半年以上保有することによって本人関与に応じなければならない。そのため、図書館員による個人情報の適正な取り扱いへの取り組みに過度の負担を要さないようにするためにも、半年以上保有する必要がない個人データは消去する手続きを定めることが肝要である。ただし、資料の利用状況の把握などに必要な情報まで消去する必要はなく、よりよい図書館サービスの提供にあたって必要な情報については、個人識別性がない状態で情報を管理し利用する方法を検討すべきであろう。

その他、「図書館職員等」の個人情報の取り扱い手続きは保護法に基づいた取り扱いを行わなければならない。さらに、図書館員の雇用管理に伴い取り扱う個人情報については、「雇用管理に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針（平成16年7月1日厚生労働省告示第259号）」を遵守することが求められ、さらに、健康診断などにおいて取得する個人情報については、「雇用管理に関する個人情報のうち健康情報を取り扱うに当たっての留意事項」（平

成16年10月29日厚生労働省通達）に基づく取り扱いが求められる。

「個人情報関係資料」を提供するにあたっては、保護法に基づいて第三者提供の制限の対象となる。そのため、①本人同意、②法令に基づく提供、③オプト・アウトのいずれかによらなければ当該資料を閲覧させることはできない。この点につき、図書館法第2条では、「この法律において『図書館』とは、図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」であると定義しており、図書館資料は「一般公衆の利用に供すること」を目的として利用されるものとしている。つまり、法令に基づいて第三者たる「公衆」に提供（利用）することが目的となっている。したがって、個人情報関係資料については法令に基づいて提供されているものと判断されることから、個人データの取り扱いにあたって、第三者提供の制限にかかわる義務規定の適用を受けないものと判断される。ゆえに、これらの資料を第三者提供するにあたっては、本人同意が不要であるだけでなく、本人からの求めに応じて当該資料に記録されている個人データの第三者提供を停止する「オプト・アウト」に応ずる義務もない。

4.3. 大学図書館

大学図書館は、国立、私立、公立の大学それぞれによって適用法令が異なる。

国立大学附属図書館は、現行の「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（昭和63年12月16日法律第95号）」が適用されている。ただし、国立大学は2004年4月1日に国立大学法人化されたことから、2005年4月1からは独立行政法人法が適用される。

利用者情報および利用情報の取り扱いについては、現行の行政機関個人情報保護法が適用されることから、国立大学附属図書館がコンピュータ処理によって取り扱う個人情報であって、1年以上保有し、かつ当該個人情報の数が1,000人以上であるなどの一定の条件を満たすものについては、「個人情報ファイル」としてその保有にあたって総務大臣への事前通知、個人情報ファイル簿の作成および閲覧ならびに官報公示が義務付けられている。

例えば、文部科学省が図書館関係の個人情報ファイルとして官報に公示しているものの例としては、「所蔵図書目録データベース」、「図書館利用者ファ

イル」,「図書館利用者データ」,「利用者管理システム」,「電子図書館利用者管理システム」,「目録所在情報データベース」などがあり,その他,学位論文,学術雑誌,自然科学,社会科学,人文科学,大学研究紀要関係文献,教育ソフトウェア等の各分野における文献データベースや研究関連の個人情報ファイルなどが公示されている。最新の「行政機関別公示対象個人情報ファイル数(平成15年8月1日現在)」では,文部科学省関連では709件の個人情報ファイルが公示されている。

2005年4月1日から独立行政法人法が適用されると,個人情報ファイルの事前通知は必要なくなる一方で,開示,訂正,利用停止等の請求権に対応する義務が生ずる。

個人情報関係資料については,独立行政法人法第2条第3項にいう「保有個人情報」に該当するかどうか問題となる。「保有個人情報」に該当するためには,「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2項に規定する「法人文書」にあたるのが条件となっている。この点につき,情報公開法第2条第2項第2号は,「政令で定める施設」が歴史的もしくは文化的な資料または学術研究用の資料として,一般に閲覧させるために特別の管理をしている資料については,法の適用を受ける「法人文書」にあたらないとしている。政令で定める施設としては,国立大学法人の附属図書館だけでなく,独立行政法人国立公文書館,宮内庁書陵部,防衛庁防衛研究所図書館,外務省外交史料館などが政令で規定され,または総務大臣の指定を受けている。

よって,国立大学附属図書館が保有する個人情報関係資料には,独立行政法人法は適用されない。

公立大学図書館は,公立大学の設置母体となる地方公共団体の条例が適用される。よって,図書館法第2条第2項に定める公立図書館同様に,個人情報保護関連五法は適用されず,地方公共団体の個人情報保護条例が適用される。

私立大学図書館は,保護法が適用される。よって,利用者情報,利用情報,および図書館職員等の個人情報の取り扱いにあたっては,前述の図書館法第2条第2項に定める私立図書館と同様の個人情報取扱手続きが義務付けられる。

なお,保護法は,個人情報取扱事業者の義務規定の適用除外規定として,第50条第1項第3号が「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」と規定している。私立大学の図書館資料の提供目的の全部または一部は

学術研究の用に供する目的であることから,保護法の義務規定の適用除外対象にあたるようにも思える。しかし同条第3号以外に適用除外対象として定められている報道,宗教,政治活動については,義務規定の適用除外となる個人情報取扱事業者が「機関」や「団体」であるのに対し,学術研究目的での適用除外の対象は「機関若しくは団体又はそれらに属する者」であることから「個人」となっている。5つの適用除外対象の1つである「著述を業として行う者」も同様である。したがって,図書館という組織における個人情報の取り扱いが,たとえ,学術研究目的であっても,「個人情報取扱事業者」にあたる図書館が義務規定の適用除外対象となることはない。

個人情報関係資料については,私立図書館とは法令上の根拠は異なり,大学設置基準(昭和31年10月22日文部省令第28号)第38条第2項が定める「資料の収集,整理及び提供」が根拠となる。

その他,短期大学図書館および高等専門学校図書館についても法の適用関係は大学と同様にそれぞれの設置者別に適用法令が異なる。ただし,私立短大および私立高専における個人情報関係資料の提供にあたっての法令上の根拠については,私立短大は短期大学設置基準(昭和54年4月28日文部省令第21号)第29条第2項,私立高専については,高等専門学校設置基準(昭和36年8月30日文部省令第23号)第25条が根拠となる。

4.4. 学校図書館

学校図書館への法の適用関係については,私立学校図書館における個人情報関係資料の提供が学校図書館法第2条を根拠とする点以外は,前述の大学図書館への適用関係と同じである。

なお,私立学校図書館において「ニューアーク式」を用いた貸し出し方式を用いている場合は,貸し出し記録がカードに記録され,その結果,本人以外の第三者がブックカードに記録された個人情報を知りうることから,これは,保護法では第三者提供の制限に抵触する。学校図書館においては,貸し出し記録が読書指導に欠かせない資料と考えられるためこの方式が用いられることが多いが,保護法の第三者提供の制限にかかわる義務規定を遵守するためには,「ニューアーク式」を用いて貸し出しを行うにあたって事前に「本人同意」を得ることが必要となる。貸し出し時に本人同意を取得していない場合は,ブックカードへの貸し出し記録の記載後に,当該記録の第三者提供を本

人の求めに応じて停止する「オプト・アウト」に応ずる義務がある。なお、カードに記録された個人情報のオプト・アウトの方法としては、黒塗りにするなど第三者が当該個人情報を知得できないような措置を講ずることをいう。

4.5. 専門図書館

専門図書館に適用される法令は、設置者別に適用される法令が異なることから、『図書館法規基準総覧^{注1)}』の区分を参考に適用関係を整理する。

①議会図書館については、国立国会図書館は前述のとおりであり、地方自治法第100条第17項に基づいて設置される地方議会図書室は、地方公共団体の個人情報保護条例が適用され個人情報保護関連五法は適用されない。

②裁判所図書館は、司法権に属することから個人情報保護関係法令は適用されない。

③行政官公庁図書館は、国立国会図書館法に基づき設置される支部図書館については適用除外、各行政機関の設置法に基づいて設置される図書館(室)は行政機関法が適用される。

④公的機関・公益法人図書館は、独立行政法人科学技術振興機構法に基づいて設置される科学技術振興機構のような公的機関には独立行政法人法が適用され、民法第34条の法人(社団法人又は財団法人)の設置する図書館については前述のとおり保護法が適用される。

⑤営利企業内図書館については、個人情報取扱事業者にあたる営利企業である場合は保護法が適用される。

⑥民間団体図書館については後述する。

⑦調査・研究機関図書館については、設置母体となる組織に適用される法令の適用を受ける。例えば、(財)機械振興協会経済研究所附設の機械工業図書館は民法第34条の法人設置図書館として前述のとおりであり、独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所図書館は独立行政法人法が適用される。民間のシンクタンク設置図書館には保護法が適用される。

⑧大学附設機関の図書館については、法令の適用関係は大学図書館と同様である。

その他、身体障害者福祉法第27条に基づいて設置される身体障害者更生援護施設(視覚障害者情報提供施設)については、国が設置する施設は行政機関法、都道府県市町村が設置する施設は地方公共団体の個人情報保護条例が適用される。

地方自治法第244条に基づいて設置される「公の

施設」に該当する公民館や児童館については、地方公共団体の条例が適用されるが、公立図書館や公民館などの管理を第三セクター等に委託する場合、委託先事業者が個人情報取扱事業者には該当するときは、その事業者における個人情報の取り扱いについては保護法が適用されるものの、図書館の運営にあたって取り扱う個人情報は当該団体の条例が適用される。

外国政府機関設置図書館(室)については、「外交関係に関するウィーン条約」等の国際法によって国内法の執行管轄権が排除されている領域内に設置されている場合はわが国の国内法は適用されない。

4.6. 民間団体図書館

学協会やNPO法人等の組織であって、当該組織における図書館または図書室の設置が法令で定められていない組織については、法令の根拠を有する組織が第三者提供の制限をはじめとして保護法の義務規定の一部の適用除外を受けられるのに対し、保護法の定める個人情報取扱事業者には、すべての義務規定を遵守することが義務付けられる。

例として、職員5名の民間団体が設置する図書館(室)において、6,000冊の所蔵図書を紙および電算処理された目録データベースで管理し、150名の利用者が利用登録をしていて貸し出し記録等の利用情報の合計が1万5,000件存在し、3,500万件の氏名・住所・電話番号が掲載されている電話帳と、生存する個人に関する5,000人分の情報が掲載されている人名録を所蔵していると仮定した場合、保護法はどのように適用されることになるのか検討したい。

まず、法第2条第2項の定める「個人情報データベース等」には、個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成した情報の集合物が該当することから、利用者情報や利用情報を処理するデータベースだけでなく、著者名で検索ができる図書目録、電話帳や人名録も含まれる。当該個人情報データベース等を構成する個人データの数の合計が過去6月以内に一度でも5,000人分を超えると、「個人情報取扱事業者」となるが、①個人情報データベース等の全部または一部が他人の作成によるものであること、②その個人情報データベース等を構成する個人情報として氏名、住所(居所を含み、地図上またはコンピュータの映像面上において住所または居所の所在場所を示す表示を

含む)または電話番号のみを含んでいること,③その個人情報データベース等を事業の用に供するにあたり,新たに個人情報を加え,識別される特定の個人を増やしたり,他の個人情報を付加したりして,個人情報データベース等そのものを変更するようなことをしていないこと,という3つの要件を満たす個人情報データベース等を構成する個人データは,「特定の個人の数」に含めない。これには電話帳や住宅地図データベースなどが該当する。

しかるに,特定の個人の数合計の求め方は,[5(職員情報)+(6,000-著者が生存していない資料や著者が個人名でない資料の合計数)+150(利用者情報)+5,000(人名録記載の個人情報)]となり,合計で5,000人分を超えると計算される。

よって,たとえ5名の職員で組織される団体であっても,人名録等の「個人情報データベース等」に該当する資料を一般の閲覧の用に供した時点で,個人情報取扱事業者となり,保護法の義務規定が適用される。

さらに,これらを6か月以上保有することによって「保有個人データ」として取り扱うことが義務付けられ,「保有個人データに関する事項の本人への周知」や「本人関与」に応ずる義務が生ずる。

保有個人データの取り扱いについて幾つか問題になる可能性がある点を示すと,すでに保有している人名録等の個人情報関係資料は,当該資料を保有していることを施行の時点で本人へ周知することが必要となる。当該資料の提供も「第三者提供の制限」に該当するため原則禁止となるが,本人からの求めに応じてその利用を停止する「オプト・アウト」に応ずる手続きを定めていれば提供することが可能である。

5. 今後の課題

「コンピュータ」をいまだに「電子計算機」と表記し,それを電気通信回線で接続したものを「電子情報処理組織」と表現する法律用語の中で,「プライバシーの権利」という外来語をそのままカタカナ表記した権利は法的権利としてはほかにはあまり例をみない。1890年に米法で提唱された「プライバシーの権利」という概念が,わが国に定着する過程でその概念が必ずしも明確なものではなかったがゆえに,適当な訳語が作出されずに現在に至っている。そのため,近時では最高裁判例においても「プライバシー」という用語が用いられ

るに至っているものの,判例においても個人情報とプライバシーの違いは必ずしも厳密な区別がなされているわけではない。

その一方で,個人情報保護関連五法が定める「個人情報」は,プライバシーに該当する個人情報であっても公知の個人情報であっても,同一の手続きに基づいて取り扱うことを義務付けている。つまり,その情報の内容(色)によって取り扱い手続きを区別していない。

ところが,図書館において取り扱う個人情報には,プライバシーとして保護すべき個人情報も多数存在し,プライバシーの権利を保障しつつ個人情報も適正に取り扱うことが義務付けられる。

今後は,個別の図書館サービスと法令の定める手続きについて具体的な検討を行うことが必要となるが,従来から取り組んできたプライバシー保護の問題と,個人情報とプライバシーの違いを明確にした上で取り組むことが求められる。

具体的な取り組みにあたっては,法令の求める義務規定を遵守するだけでなく,特に安全管理措置などについてはその「基準」についての検討が重要となる。図書館からの個人情報の漏えい事件^{注12)}も現に発生しており,漏えい,滅失や棄損を生じないような安全管理措置を講ずることはもとより,個人情報の「適正な取り扱い」とは何か引き続き検討を行っていかなければならない。

【本文の注】

注1) 個人情報保護関連五法に関する文献は多数刊行されているが,園部逸夫編;藤原静雄;個人情報保護法制研究会著,個人情報保護法の解説,東京,ぎょうせい,2003.岡村久道,個人情報保護法,東京,商事法務,2004.鈴木正朝,個人情報保護法とコンプライアンス・プログラム—個人情報保護法とJIS Q 15001の考え方,東京,商事法務,2004.北岡弘章,漏洩事件, Q&Aに学ぶ個人情報保護と対策,東京,日経BP社,2004.による解説が信頼できる。

注2) 「個人情報の保護に関する基本方針」(平成16年4月2日閣議決定)。

注3) 「個人情報の保護に関する法律の一部の施行期日を定める政令」(平成15年12月10日政令第506号),「個人情報の保護に関する法律施行令」(平成15年12月10日政令第507号),「個人情報の保護に関する法律施行令の一部を改正する政令」(平成16年12月10日政令第389号),「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律の施行期日を定める政令」(平成15年12月25日政令第547号),「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律施行令」(平成15年12月25日政令第548号),「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施行令」(平成15年12月

- 25日政令第549号),「情報公開・個人情報保護審査会設置法施行令」(平成15年12月25日政令第550号),「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政令の整備等に関する政令」(平成15年12月25日政令第551号),「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律に係る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施行規則」(平成16年10月7日総務省令第125号),「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に係る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施行規則」(平成16年10月7日総務省令第126号),「行政機関の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針」(総務省平成16年9月14日),「独立行政法人等の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針」(総務省平成16年9月14日)。
- 注4) 個人情報保護法についての各省庁ガイドラインの全体構造,適用関係,および概要については,新保史生. 個人情報保護に係る省庁ガイドラインの概要. JISA会報. No76. 2005, p. 29-49. を参照されたい。
- 注5) シンポジウム「プライバシーと図書館」. 図書館界. Vol. 50, No.2, 1998, p. 51-75. 小特集: 利用者のプライバシー保護を検証する. 図書館雑誌. Vol. 93, No. 11, 1999, p. 903-911. 中島彰子. 学校図書館と個人情報・教育の中のプライバシー. 図書館雑誌. Vol. 86, No. 11, 1992, p. 800-801. JLA図書館の自由に関する調査委員会. 個人情報保護制度と図書館利用者の秘密. 図書館雑誌. Vol.90, No. 7, 1996, p. 506-508.
- 注6) 福永正三. 図書館資料のなかの個人情報の保護. 図書館界. Vol. 51, No.3, 1999, p. 140.
- 注7) プライバシーの権利については, 新保史生. プライバシーの権利の生成と展開. 東京. 成文堂. 2000. を参照されたい。
- 注8) 『宴のあと』事件判決 (東京地判昭和39年9月28日判時385号12頁)。
- 注9) 犯罪捜査における検索・押収の関係における問題については, 坂井暉. 図書館利用者のプライバシーの保護をめぐる法的一考察—特に犯罪捜査に関わる検索・押収をめぐる—, 図書館学. No. 67, 1995, p. 19-27. 坂井暉. 図書館利用者のプライバシーの保護について—特に電算入力データの検索・押収をめぐる—, 九州龍谷短期大学紀要. No. 47, p. 1-16. において, 令状による利用者情報の押収や捜査関係事項照会書に基づく閲覧等の問題が論じられている。
- 注10) “個人情報の保護に関する条例の制定状況 (平成16年4月1日現在)”. (オンライン), 入手先<http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040827_8.html>, (参照2005-01-14) .
- 注11) 武田英治; 山本順一編. 図書館法規基準総覧. 第二版. 東京. 日本図書館協会, 2002, 695p.
- 注12) 近時の個人情報漏えい事案として, 三重県立図書館における漏えい事件が大きく報道されたことは記憶に新しい。本件漏えい事案の概要については, 西河内靖泰. 三重県立図書館の個人情報流出問題. 出版ニュース. 2004.11/上, p.6-9. を参照。