

本市における個人情報の取扱いについての意見

1. 意見の趣旨

2002年10月10日、本市より、業務上取扱っている個人情報が外部に流出するという事態が発生しました。今後わが国におけるさらなるIT化の流れの中で、行政が個人情報を適正に取扱わなければならないという要請は、よりいっそう高まりをみせており、本市においても本件のような事態はあってはならないことであり、再発防止に向け必要な措置がとられなければなりません。

上記趣旨から、オンブズマンは、以下の諸点につき提案を行います。

- (1) 個人情報保護の実効性確保の観点並びに本件のような事態の再発防止の必要性から、藤沢市個人情報保護条例（昭和62年9月28日条例第5号。以下「条例」といいます。）の守秘義務規定ならびに罰則規定の強化等について再検討すること。
- (2) コンピュータで個人情報を取扱う場合には、条例に基づいた事務手続に従い、各実施機関の規則等に基づく「分掌事務」ごとの「個人情報の取扱いに係る業務」（名称、目的、収集方法、利用方法、記録内容等）につき明確にした上で取扱いを行うよう周知徹底すること。また、個人情報の安全保護・責任の確保という観点から、個人情報管理責任者と実際の業務担当との関係について再検討すること。
- (3) 条例第7条第3項にいう業務登録事項の「公表」とは別に、自己情報管理権、自己情報の流れを制御する権利の前提として、いつでも誰でも閲覧可能にすることができるよう規定内容を再検討すること。
- (4) コンピュータ及び情報の取扱いに関する運用管理規則等について、個人情報管理責任者と実際の業務担当との関係（上記（2）参照）並びに業務の能率性・効率性の要請をも踏まえて、再検討すること。
- (5) 上記条例等の検討結果を踏まえて、実施機関レベルだけでなく担当者レベルにおいて、プライバシー保護についての理解を深め、よりいっそう個人情報の安全保護・責任の確保が図られるよう、教育・研修等を実施すること。

2. 意見の理由

(1) 意見表明の経緯について

2002年10月10日午前、本市教育委員会生涯学習部生涯学習課を発信者として、同月19日開校予定の藤沢市生涯学習大学受講申込者名簿の一部が添付された電子メールが配信されるという事態が発生しました。

デジタル処理された情報は、高速、大量一括処理を可能にし、且つ複写、複製、改変、流通の容易性といった種々の特性を有しております。行政が保有する個人情報も今日その大部分がデジタル化されつつあり、その業務処理を簡便ならしめています。しかしこれらのデジタル化された情報のもつ特性は、その裏返しとして、消失、盗取、改竄、複製、遠隔操作の容易性等といった情報の正確さ、安全確保、機密保持に対しての脆弱性をも意味しています。国、地方公共団体を含めたこれらデジタル化、IT化の流れの中において、本市では、昨年5月に、市長より、個人情報保護制度運営審議会に対して個人情報保護制度の更なる充実について諮問がなされ、条例改正に向けた検討が進められてお

ります。

今回の個人情報の流出という事態をうけ、藤沢市オンブズマンとしては、実施機関（条例上、市長、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、固定資産税評価審査委員会及び議会をいうとされ、当該実施機関の附属機関及び補助機関は、当該実施機関に属することとされています（条例第2条第3号参照）。）が個人情報を取扱うにあたって、プライバシー保護の一層の充実を図り、適正な取扱いをする必要があると考え、自己発意に基づき、調査を行いました。

（2）本件事態の概要

上記（1）にも述べたように、同日午前7時30分頃、生涯学習課を発信者として、生涯学習大学受講申込者名簿の一部を内容とするファイルの添付された電子メールが配信され、結果として、受講申込者（ハガキ申込者分）483名分の氏名、年齢、性別、住所、電話番号、コース名等の個人情報ならびに265件の電子メールアドレスが、326箇所に流出した。

本市としては事態を重視して、即刻、内部調査並びに専門家等による調査等を行い、同月25日には業務妨害として藤沢警察に被害届を提出しました。

（3）本件の問題点について

このような事態が発生する所与の原因としては、特定人のなんらかの意思による場合ならびに運営管理上に問題がある場合のいずれか、一方ないし双方が考えられます。業務として個人情報を取扱うにあたって、市は、上記いずれの原因に対してもその時々においてとりうる最大限の対応策を講じなければなりません。

本件を調査する中で、オンブズマンは、①条例にいう業務登録、個人情報管理責任者並びに業務登録簿の公表について、②コンピュータ及び情報処理に係る運営管理規則等について若干の問題点を見出しました。

以下、上記諸点について説明を行った上で、オンブズマンの意見を述べます。

① 条例にいう業務登録、個人情報管理責任者並びに業務登録簿の公表について （i）業務登録について

条例第7条によると、実施機関は、個人情報の取扱いに係る業務を新たに開始する場合は、あらかじめ、規則で定めるところにより、業務の名称、目的、収集の方法、利用の方法、記録の内容等につき、市長に届け出て、その登録を受けなければならないこととなっています。

本件で問題となった「生涯学習大学」についても、実施機関たる教育委員会生涯学習部生涯学習課は、業務の性質上個人情報を取扱うため、条例の要求する業務登録を行い、その上で本件名簿等の作成作業を行われなければなりません。

しかしながら、本件名簿作成にあたって生涯学習課は上記業務登録を行っておりませんでした（なお、現在、上記業務は条例の定めに従い行われております）。

実施機関が「業務」として個人情報を収集、保管、利用する際に、当該業務登録はその事務処理手続の原点となるものであります。条例上、業務の対象とされる個人情報はその収集目的、保管方法、利用方法等を明確にされ、実施機関は記録の保管が必要でなくなったときは、当該個人情報の記録を速やかに廃棄又は消去しなければならないこととされています。これらはすべ

て当該「業務」を明確にすることから始まります。本件の場合だけにとどまらず、このような個人情報の取扱い方法は、実施機関レベルだけではなく担当者レベルにおいてその趣旨が十分に理解された上でなされることが前提となってきました。したがって、条例の精神を個々の「業務」に反映せしめるためには、市はその実施機関等に対して、教育・研修等を徹底して行っていく必要があると考えます。

(ii) 個人情報管理責任者について

また、条例同条における「個人情報の取扱いに係る業務」とは、個人情報の収集、保管又は利用が伴う実施機関の業務をいうとされています。そして実際の業務登録手続は、「個人情報取扱業務届出書」により、担当課、個人情報管理責任者、個人情報取扱対象、業務の開始等の区分及び年月日、収集の時期、記録の名称等が登録番号を付して届出がなされ、そして「個人情報取扱業務登録簿」に「記録の内容（記録の名称、属性、記録形態、保管・保存期間等）」が詳細に登録されることとなっております。しかしながら、ここにいう「個人情報管理責任者」とはあくまでも各実施機関の規則等に基づく分掌事務ごとの管理責任者を意味しており、実際に上記管理責任者が当該業務を担当しているとは限りません。本件においても、実際の業務、すなわち生涯学習大学受講者名簿作成業務を執り行った担当者は、業務登録上の管理責任者ではありませんでした。個人情報管理責任者と現に個人情報を取扱う当該業務の担当者との関係を明確にし、個人情報の安全保護・責任を確保するという観点から、条例上の「個人情報管理責任者」という概念については再検討する必要があると考えます。

(iii) 業務登録簿の公表について

条例同条第3項によると、市長は、上記(i)業務登録を行ったときは、速やかに、当該登録事項を、一般に「公表」することと規定されています。同規定をうけ条例施行規則第3条第4項は、同公表は「告示」により行うものとするとして規定しています。実際上の取扱いとしては、当該業務登録簿は、本市市民自治部相談情報センターに備え付けられ、一般の閲覧が可能となっております。

実施機関の取扱う個人情報は適正に管理されなければなりません。これに加えて、昨今のIT化の流れの中では、当該個人情報が実施機関によってどのように収集・利用されているのかということをも明らかにすることは重大な事柄であります。なぜなら、実施機関による、法令上予定されていない個人情報の収集、管理、目的外利用、外部提供、結合等を防止ないし是正するためには、実施機関の行っている業務につき、本人が了知可能であることが前提条件となってくるからであります。自己情報を管理し、自己情報の流れを制御するという観点から、上記条例の「公表」という規定内容、さらに同規則の「告示」という規定内容について、より一歩進めた内容、すなわち、いつでも誰でもこれを閲覧することができるという趣旨の規定を付け加えるべきであると考えます。

② コンピュータ及び情報処理に係る運用管理規則等について

コンピュータ及び情報の取扱いについての庁内周知としては、昨年7月に各課長並びにIT推進リーダー宛に、また8月には各課長宛に、また職員研修、統合OA掲示板等も通じて、「パソコン利用についての留意事項」として、パソコンで個人情報を取扱う場合については条例に基づいた事務手続によること並びにユーザーファイルの保管場所・方法等が定められ周知されておりました。また本件事態が発生した後、10月15日には、助役及び情報処理担当課から依命通達及び依頼文書が出されました。特に助役からの依命通達の中では、職

員においては、再度各自の業務執行の状況を点検し、適正な運用を図ること、また特に管理者においては庁舎管理等も含め所属職員の業務執行状況を的確に把握するとともに、個人情報の保護及び情報機器の運用管理について所属職員に対して周知徹底を図るよう措置がとられました。

しかしながら、業務用コンピュータ並びにその他のコンピュータにおいて個人情報を取扱うに際しては、同規則等の上においては、諸々の条件があります。例えば特定のコンピュータの内蔵ディスク内では個人情報を扱わない、保管しないといった前提のもとにデータ処理を行い、さらに処理後のデータの保管・管理についてはフロッピーディスク等の電磁的媒体で行うとすることなどがあげられますが、これらの取り決め事項と、実際における作業の能率性・効率性の確保という要請とを両立させることのできる規則等を策定することは、一見簡単なことであるように見えますが実際上容易なことではありません。今後、同規則等をより実効あらしめることは、個人情報保護のために必要な検討事項であると考えます。また、その検討結果については、上記行政部内の内部通達等による周知だけではなく、上記①(i)でも述べたように、実施機関レベルだけでなく担当者レベルにおいてその理解が深められなければならないと考えます。

3. オンブズマンの意見

本件は、結果的には、市が業務として取扱っている個人情報の一部並びに業務上担当課のコンピュータのメールソフト内に登録されていた電子メールアドレスの一部が外部に流出したというものでありました。上記2でも述べたように、市が業務として個人情報を取扱うに際しては、条例ならびに運用管理規則等の定めに従った運用が全庁的に周知徹底されることはもとより、実際の個々の業務において条例の精神が実現される必要があると考えます。市は、今後このような事態が再び発生しないよう適切な措置をとらなければなりません。

条例は、個人情報を保護することが個人の尊厳の維持を図るために必要不可欠であることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めるとともに、自己の個人情報に関する開示請求等の権利を保障することにより、平穏な市民生活の保持とより公正で民主的な市政の実現を図り、もって基本的人権の擁護に資することを目的としております。これら条例の目的達成の要請は、制定された当初におけるよりも、昨今の情報のデジタル化、IT化の流れをうけ、施行後約15年近い年月を経過した今日においてよりいっそうその重要性を増してきております。

上記趣旨並びに上記2(3)検討事項を踏まえて、オンブズマンは、以下の諸点につき提案を行います。

- (1) 個人情報保護の実効性確保の観点並びに本件のような事態の再発防止の必要性から、条例の守秘義務規定ならびに罰則規定の強化等について再検討すること。
- (2) コンピュータで個人情報を取扱う場合には、条例に基づいた事務手続に従い、各実施機関の規則等に基づく「分掌事務」ごとの「個人情報の取扱いに係る業務」(名称、目的、収集方法、利用方法、記録内容等)につき明確にした上で取扱いを行うよう周知徹底すること。また、個人情報の安全保護・責任の確保という観点から、個人情報管理責任者と実際の業務担当との関係について再検討すること。
- (3) 条例第7条第3項にいう業務登録事項の「公表」とは別に、自己情報管理

権、自己情報の流れを制御する権利の前提として、いつでも誰でも閲覧可能にすることができるよう規定内容を再検討すること。

(4) コンピュータ及び情報の取扱いに関する運用管理規則等について、個人情報管理責任者と実際の業務担当との関係（上記（2）参照）並びに業務の能率性・効率性の要請をも踏まえて、再検討すること。

(5) 上記条例等の検討結果を踏まえて、実施機関レベルだけでなく担当者レベルにおいて、プライバシー保護についての理解を深め、よりいっそう個人情報の安全保護・責任の確保が図られるよう、教育・研修等を実施すること。

以上

意見表明に対する報告（市長）

2003年3月12日

このことについて、別紙のとおり報告いたします。

以上

* なお、藤沢市個人情報保護制度運営審議会は、2002年5月9日、市長から、「個人情報保護制度の更なる充実について」諮問をうけ検討を行いました。そして、同年11月18日、中間報告を行うとともに市民の意見をも検討対象としてとり入れ更なる検討を行い、2003年3月13日、藤沢市個人情報保護条例の改正に向けた最終答申（「個人情報保護制度のさらなる充実について」）を市長に提出しました。同答申は、①進展するITの特性をふまえた個人情報の保護についての規定の整備、②本市行政手続条例が求める行政運営の公正の確保と透明性の向上を図るため、請求手続や請求に対する決定等に係る規定の整備、③不服申立てに関する本市情報公開条例との整合性を図るため、藤沢市個人情報保護審査会への諮問手続や審査会の調査権限に関する規定の整備という3つの必要性をあげております。

その具体的内容については、以下のとおりです。すなわち、条例の基本理念として個人情報保護の5原則の明記、定義規定の明確化、実施機関の責務（不当目的への使用禁止、職員などの教育や研修、市民や事業者に対する意識啓発）についての規定の新設、個人情報取扱業務登録並びに同登録簿の閲覧に関する規定の改正、個人情報の収集・目的外利用・外部提供の制限規定の改正、外部提供先への措置要求規定の新設、コンピュータによるオンライン結合についての手続規定の新設、開示・訂正・削除・中止等を請求する権利規定の改正、非開示情報の範囲の細分化、部分開示手続規定の改正、裁量的開示規定の新設、存否自体を明らかにできない情報に関する規定の新設、開示等の請求手続規定の改正、諾否決定期間延長の上限の明確化、開示請求に対する不利益処分理由の明確化、第三者情報の保護手続規定の新設、事案の移送規定の新設、手数料規定の新設、請求者から不服申立てがあった場合、審査会に諮問する基準の明確化・審査長期化防止のための基準の作成、審査会の調査権限に応ずる実施機関の義務の明記、出資法人に対する実施機関の関与に関する規定の改正、受託者の責務に関する規定の改正、他の法令に定めがある場合との調整に関する規定の改正、守秘義務に違反して個人情報を漏らした場合、市や市の機関の職員に加え、市の業務委託先の会社員や法人なども罰するよう求める罰則の強化。

上記答申をふまえ、市は、議会に同条例の改正案を提出する方針であります。

意見表明第2号に対する市の対応

	改善要求事項	現状及び改善計画	所管課
1	<p>○個人情報保護の実効性確保並びに個人情報の外部流出事件（生体学習大学受講申込者名簿の一部流出）の再発防止の必要性から、条例の守秘義務規定ならびに罰則規定の強化等を再検討すること。</p>	<p>【現 状】 ○現行条例では、実施機関の職員（一般職・特別職）及び受託者に対し守秘義務を課しているが、違反に対する罰則規定はない。</p> <p>【改善計画】 ○個人情報保護制度運営審議会において、条例の全部改正を視野に入れた「個人情報保護制度のさらなる充実について」審議中であるが、中間報告で、「市の職員・審議会委員・審議会委員・受託者（従事者含む）の守秘義務違反に対し、新たに罰則を科す必要がある」旨が報告されている。3月予定の管申を基に条例改正を進める。</p>	○相談情報センター
2	<p>①条例に基づき事務手続きに従い、「個人情報の取扱いに係る業務」につき明確にした上で取扱いを行うよう周知徹底すること。</p> <p>②個人情報保護の安全保護・責任の確保の観点から、個人情報管理責任者と実際の業務担当との関係を再検討すること。</p>	<p>【現 状】 ①現在、個人情報の取扱業務は、所掌する事務事業の名称ごとに目的・収集方法・利用方法・記録内容等を登録するようになっている。個人情報登録については、随時、各課宛に周知している。</p> <p>【改善計画】 ①審議会の中間報告のとおり「登録業務は、各実施機関の規則等に基づく分掌事務に改めると共に条例改正後、改めて各実施機関の職員に対し研修等により周知徹底する。」</p> <p>【現 状】 ②条例第10条で個人情報の適正な維持管理者として、所管課長が個人情報管理責任者に、又責任者を補佐する個人情報取扱主任を置き、所管課全体で個人情報の保護措置を講じている。</p> <p>【改善計画】 ②管理責任者・業務担当者の責務（役割）の明確化とその連携強化の規定整備を行う。</p>	○相談情報センター
3	<p>○条例第7条第3項にいう業務登録事項の「公表」とは別に、自己情報コントロール権の前提として、いつでも誰でも閲覧可能にてきる規定内容を再検討すること。</p>	<p>【現 状】 ○条例第7条で個人情報取扱業務を開始等ときは、市長に登録を受けるとともに、速やかに審議会に報告と一般に公表（告示）している。又登録簿は、誰でも閲覧等できるよう市政情報コーナーに展示している。</p> <p>【改善計画】 ○審議会での「公表は、告示だけではなく登録簿を一般の閲覧に供さなければならぬ規定を設ける必要がある。」を踏まえ条例改正手続きを進めるとともに、登録簿のインターネット化を推進し、より自己情報のコントロール権の確立を目指す。</p>	○相談情報センター
4	<p>○コンピュータ及び情報の取扱いに関する運用管理規則等について、個人情報管理責任者と実際の業務担当との関係並びに業務の能率性・効率性の要請を踏まえ再検討すること。</p>	<p>【現 状】 ○条例では、所管課長が個人情報管理責任者に又藤沢市コンピュータシステム管理運営規程では、コンピュータ利用課長がコンピュータ利用管理者として、個人情報取扱主任・コンピュータ利用補助者が設置されている。</p> <p>【改善計画】 ○管理責任者等の名称について条例との整合性を図るべく規程の整備及び担当者及び担当者の責務並びにその連携強化の規定の整備を行う。また個人情報保護と行政事務の効率性との関係については、効率性を加味したなかでの保護システムの構築を推進する。</p> <p>○管理職対象にコンピュータのセキュリティについての研修を新たに実施する。</p>	○相談情報センター ○情報推進課
5	<p>○条例等の検討結果を踏まえ、実施機関レベルだけでなく担当者レベルにおいても、個人情報保護の安全保護・責任の確保が図られるよう、教育・研修等を実施すること。</p>	<p>【現 状】 ○毎年度職員課で新採用職員及び庶務担当職員を対象として研修を行い、職員への意識付けを行っている。又 随時、相談情報センター長より各課長宛てに個人情報保護の徹底をお願いしている。</p> <p>【改善計画】 ○審議会での「実施機関に職員に対する教育及び研修を義務づける必要がある。」を踏まえ、現行、実施機関で行っている研修に加え、新たに「職員向けマニュアル」を作成し、紙・電子媒体を問わず実務レベルでの個人情報保護研修（実務研修）を情報推進課・相談情報センター連携の基で実施する。</p>	○相談情報センター ○情報推進課 ○職員課

改善課題スケジュール表

改善課題	スケジュール												備考
	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	
<p>①個人情報保護規定の整備 (条例改正等)</p> <ul style="list-style-type: none"> 個人情報保護条例・規則・解釈運用基準等の改正 実務者用マニュアル作成 コンピュータ管理運営規程等の改正 	<p>※「個人情報保護制度」のさらなる充実について「答申」</p> <p>条例改正素案・解釈運用基準素案の作成</p> <p>職員向けマニュアルの作成</p>		6月議会 条例改正	条例施行規則・要綱等作成 解釈運用基準	条例施行								
<p>②個人情報保護意識の高揚 (職員研修の充実)</p> <ul style="list-style-type: none"> 条例改正説明会(臨時) 職員課庶務実務研修・新採用職員研修(経常) 実務研修(新規) <相談情報・情報推進合同> セキキュリティ研修(新規) <情報推進課> 					コンピュータ規程改正	条例改正説明会			新採用職員研修 (個人情報保護)				
<p>③個人情報取扱事務の公開性・透明性の確保 (自己コンプライアンスの確立)</p>	<p>※業務登録は分掌事務ごとに明確にする</p>						個人情報保護 実務研修(マニュアル)			新登録簿の間覧			