慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	行政機関による個人情報の本人外収集の制限と許容性
Sub Title	
Author	皆川, 治廣(Minagawa, Haruhiro)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の法律学 公法II : 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.) ,p.287- 315
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88452463-00000002-0287

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

行政機関による個人情報の本人外収集の制限と許容性

皆川治廣

一　はじめに
二　個人情報の本人外収集に関連する若干の事例
三　本人の同意に基づく個人情報の収集
四　本人の同意に基づかない個人情報の収集
五　おわりに（今後の課題・展望）

一　はじめに

周知の通り、いわゆる国の行政機関個人情報保護法が平成一七年の四月一日から改正・施行され、[1]また、すべての地方公共団体では、個人情報保護に関する条例が制定されている。[2]これらの法律及び条例は、個人情報の利用目的の制限、適正な取得、正確性の確保、安全性の確保、透明性の確保等を規定することにより、最終的には個人の権利利益の保護を目的としている。しかし、現実には、行政機関による個人情報の不適切な管理、目的外利用や第三者提供のみならず、その収集・集積の方法・手続等に関する問題が、多方面で浮き彫りにされている。[3]

個人情報を組織的に、そして公権力に基づいて収集し利用しているのは、行政機関に他ならない。まさに、権力を握る者は、その権力を最大限に利用しようとする潜在的動機を有するのであり、行政機関は、組織的目的を最も安全かつ効率的に達成しようとするために、個人に関して、技術的に可能なあらゆる個人情報を収集しているのである。[4]また、公の秩序を保護するため、そして国民庇護の必要性を充足するために、行政機関が多くの個人情報を必要とし、それに伴って個人の私生活が制約を受けることもあり得るのである。[5]しかし、行政機関による「本人の明確な同意なき個人情報の収集」（いわゆる「個人情報の本人外収集」）は、個人のプライバシーや名誉、ひいては個人の尊厳を侵す危険性が極めて高いと言える。

そうであるならば、行政機関による個人情報の本人外収集には、より一層の慎重な配慮が必要である。筆者は、行政機関による「本人の同意なき個人情報の第三者提供」の法的問題点について、既に分析・検討を試みたことがある。[6]そこで、本稿では、その延長線上に立つものとして、「行政機関」による個人情報の収集、特に個人情報の「本人外収集」に焦点を当てながら、その許容性と限界を論じたいと思う。[7]

（1）「行政機関個人情報保護法」の正式名称は、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」であり、民間事業者（個人情報取扱事業者）における個人情報の保護を目的とする「個人情報の保護に関する法律」（「個人情報保護法」）とは区別される。本稿では、必要に応じて、当該個人情報保護法にも言及している。なお、行政機関個人情報保護法及び個人情報保護法については、総務省行政管理局監修・社団法人行政情報システム研究所編『行政機関等個人情報保護法の解説（増補版）』（ぎょうせい・二〇〇五年）、藤原静雄『逐条個人情報保護法』（弘文堂・二〇〇三年）、宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第二版）』（有斐閣・二〇〇五年）、三宅弘・小町谷育子『個人情報保護法・逐条分析と展望』（青林書院・二〇〇三年）、岡村久道『個人情報保護法』（商事法務・二〇〇五年）、園部逸夫編『個人情報保護法の解説（改訂版）』（ぎょうせい・二〇〇五年）、多賀谷一照『要説個人情報保護法』（弘文堂・二〇〇五年）などがある。

（2）個人情報の保護に関する条例の正式名称は、各地方公共団体によって異なるが、本稿では、すべて「個人情報保護条例」と総称している。総務省によると、平成一八年四月一日の段階で、都道府県の全四七団体が、市区町村の全一、八四三団体が個人情報保護条例を制定しており、いずれも一〇〇％とされる（総務省ホームページ「個人情報保護条例の制定状況」による）。なお、個人情報保護条例に関する基本文献として、兼子仁他『情報公開・個人情報条例運用事典』（悠々社・一九九九年）、夏井高人・新保史生『個人情報保護条例と自治体の責務』（ぎょうせい・二〇〇七年）がある。特に、後者では、行政機関個人情報法保護法、個人情報保護法及び個人情報保護条例の競合関係について、詳細な検討が行われている（八七頁～九四頁を参照）。

（3）奥津茂樹『個人情報保護の論点』（ぎょうせい・二〇〇四年）が、こういった問題点を概観・敷衍している（特に、具体的事例については、二五六頁～二六二頁を参照）。なお、住民基本台帳ネットワークシステムは、個人情報をみだりに収集されない権利、あるいは、個人情報の管理と自己情報コントロール権という観点から、多くの法的問題点を内包しているが、本稿では検討の対象としていないことを予めお断りしておきたい。

（4）平松毅『個人情報保護―制度と役割―』（ぎょうせい・一九九九年）五二頁。

（5）皆川治廣『プライバシー権の保護と限界論―フランス法研究―』（北樹出版・二〇〇〇年）三三一頁。

（6）同「自治体保有個人情報の第三者提供を可能にする仕組み」（月刊地方自治職員研修二〇〇七年三月号）三九頁～四一頁。

（7）なお、個人情報を収集する権限を有する機関は、国にあっては「行政機関」（例えば、各省庁、各委員会など）、地方公共

団体にあっては「実施機関」（例えば、都道府県知事、市区町村長、各委員会）と呼ばれているが、本稿では、個人情報保護条例上の「実施機関」と表記せざるを得ない場合を除き、併せて「行政機関」との文言で統一している。

二　個人情報の本人外収集に関連する若干の事例

ここでは、行政機関による個人情報の本人外収集が主たる争点とされた事例を、いくつか挙げてみたいと思う。

事例（A）　東京地判平成一五年五月二八日（損害賠償請求事件）判例タイムズ一一三六号一一四頁・労働判例八五二号一一頁・判例地方自治二五一号一〇一頁

【事実関係】

本件は、警視庁（東京都）の警察官採用試験に合格し、警察官に任用された原告が、被告東京都に対し同警察学校が任用後、原告に無断で東京警察病院（財団法人自警会）でＨＩＶ抗体検査を二回ほど行い、この検査結果が陽性であった原告に事実上辞任を強要した等の行為が違法であるとして、国家賠償法第一条一項、民法第七〇九条等に基づき、東京都及び財団法人自警会に対して損害賠償を求めた事案である。

【判示事項】

「個人がＨＩＶに感染しているという事実は、一般人の感受性を基準として、他者に知られたくない私的事柄に属するものとはいえ、人権保護の見地から、本人の意思に反してその情報を取得することは、原則として、個人のプライバシーを侵害する違法な行為というべきである。」「他方、労働安全衛生法六六条は、使用者に対し、雇入れ時の健康診断を義務づけ、これに違反したときの罰則を定め、併せて事業者に対し、労働者の健康保持増

進対策を講じるべき努力義務を課している。……また、これとは別に、雇用契約は労働者に一定の労務提供を求めるものであるから、使用者が、採用にあたって、労働者がその求める労務を実現し得る一定の身体的条件を具備することを確認する目的で、健康診断を行うことも、その職種及び労働者が従事する具体的業務の内容如何によっては許容され得る。」「以上の観点からすると、採用時におけるＨＩＶ抗体検査は、その目的ないし必要性という観点から、これを実施することに客観的かつ合理的な必要性が認められ、かつ検査を受ける者本人の承諾がある場合に限り、正当な行為として違法性が阻却されるというべきである。」「被告東京都は、ＨＩＶ抗体検査を行うことの承諾を得ずに、原告に対し二回にわたるＨＩＶ抗体検査を実施したものにほかならず、……被告東京都は国家賠償法一条一項に基づく損害賠償責任を免れない。」[8]

事例（Ｂ）　東京地判平成一六年六月二五日（請求拒否決定取消請求事件）判例タイムズ一二〇三号一二二頁

【事実関係】

本件は、東京都小金井市の職員である原告が、個人情報保護条例に基づき自己の勤務状況等に関する情報について、開示、訂正、削除、目的外利用等の中止を求める請求をしたところ、市長が請求をいずれも拒否する旨の決定をしたため、同決定の取消しを求める事案において、本件情報は「社会的差別の原因となる諸事実に関する事項」に該当し、また、原告の上司がその指揮監督のために原告以外の者から収集したものであることなどが、違法理由として主張された事案である。

【判示事項】

「前記認定事実によると、別紙一は、原告の上司であったＡ野課長が、関係職員から、原告の勤務状況に問題がある旨の指摘があったため、関係職員と協議した内容をメモし、これを後にＡ野課長個人の備忘用ノートに転

記したものであり、別紙二ないし七は、原告のケースワーカーとしての行為に関連する市民からの苦情と、市の関連部局職員のこれに対応する動きに関する記録であって、いずれもワープロでまとめて担当課長が保管していたものである。そうすると、本件情報は、いずれも原告個人の名誉、信用等にも関係し得る情報であって、原告の氏名を識別することができるものであり、文書に記録されているのであるから、本件条例三条一号の文理上からも、また、自然人に関する情報の濫用を防止し、プライバシーを守るとともに、自己に関する情報の開示等の権利を保障するという本件条例の趣旨に照らしても、本件情報は、同号にいう『個人情報』に当たるというべきであり、本件情報が公務員の公務の遂行に関係する情報であるからといって、それだけで直ちに同号の『個人情報』に当たらないということはできない。」「本件条例一一条は、実施機関が個人情報を収集するに当たっての制限や必要な手続を定めることにより、実施機関による不当な個人情報の収集や不正確な個人情報の収集を防止しようとするものである。同条二項は、本人からの情報の収集を原則としつつも、行政運営上やむを得ず本人以外から収集する場合も生ずることを考慮して、第三者から個人情報を収集することができる場合を定めたものと解することができる。そして、同項二号にいう『法令に特別の定めがあるとき』とは、法律、政令、省令、条例、命令、規則等により、第三者に照会し、調査し、又は報告を依頼したり、必要な書類の提出を依頼することができる場合をいうと解するのが相当である。……本件において、原告の上司であったA野課長が、原告の職務遂行状況等について、原告以外の者から原告に関する情報を収集することは、処務規程六条三項ひいては地方自治法一五四条に基づくものであって、上司の職員に対する指揮監督権の一環として、認められるというべきである。そして、前記認定事実によると、原告が小金井市の職員であって、その上司が原告の指揮監督のために本件情報を収集していたと認めることができる。そうすると、本件情報を原告以外の者から収集したことについては、本件条例一一条二項二号にいう『法令に特別の定めがあるとき』に該当するということができる。」[9]

事例（C）　大阪地判平成一九年四月二六日（非削除決定取消等請求事件・第一審）判例集未登載：大阪高判平成一九年一一月三〇日（同・控訴審）判例集未登載

【事実関係】

枚方市の教育委員会は、平成一四年度の入学式の国歌斉唱時、起立しなかった教職員の氏名と理由等を記載した文書を作成し、保管していた。そこで、本件文書に記載された個人情報に関する部分は、原告ら（同市立小学校教員及び同市立中学校教員）の思想、信条及び信仰に関する事項が記載されているとして、被告教育委員会に対し、原告らは上記部分の削除を求めたものの、削除しないとの決定がされたため、その取消しを求めた。また、個人情報保護条例上、実施機関が個人情報を収集する場合には、その個人情報の収集目的及び記録項目を明らかにして、当該個人から直接収集しなければならないと規定しているのもかかわらず、被告教育委員会は、本件情報を原告らから直接収集していないとして、原告らは、被告枚方市に対し慰謝料の支払いを請求した。

【判示事項】

「本件情報は、原告らが平成一四年度入学式の国歌斉唱の際に起立しなかった理由として原告らが述べた内容が記載されている情報である。……原告らは、不起立の理由として、『君が代』に対する一つの価値観などを挙げたものと認められる。そして、このような原告らの考え方は、『君が代』に関する原告らの歴史観、世界観、教育観及びこれに由来する社会生活上の信念等ということができる。したがって、原告らの不起立の理由を記録した本件情報は、原告らの思想、信条及び信仰に関する事項であると認められる。」「本件条例七条二項は、実施機関は、思想、信条及び信仰に関する事項に関する個人情報の収集等をしてはならない……と規定する。……しかし、同条項に規定する『収集』は、実施機関が、思想、信条及び信仰に関する事項に関する個人情報を収集す

る目的でこれを収集する場合を指すものと解され、収集した結果、それが思想等に関する事項に関する個人情報であったことが判明する場合は想定していないというべきである。そして、前記のとおり、不起立の理由として原告らが述べる内容は、事前には、原告らの思想、信条及び信仰に関するものか否か判明しないことに照らせば、本件情報の収集が、本件条例七条二項の規定による制限を超えて収集されたものということはできない。」「本件条例八条一項は、実施機関は、個人情報を収集する場合は、その個人情報の収集目的及び記録項目を明らかにして当該個人から直接収集しなければならないと規定している。しかるに、……被告教育委員会は、本件情報を原告らから直接収集していないから、この点において、本件条例八条一項違反が認められる。……本件情報を収集される原告らからすれば、本件情報収集の主体が勤務先の校長であるか、被告教育委員会であるかは、大きな違いであり、その聴取において、各校長が被告教育委員会からの調査依頼に基づく聴取であることを告げたことを窺わせる証拠はない以上、本人の知らないうちに被告教育委員会によって本件情報が収集されたことになるのであって、本件条例八条一項の上記趣旨が全うされたとはいえない。」[10]

（8）本件では、その他、原告がＨＩＶ抗体検査で陽性との結果を示されて辞職を勧奨され、そして辞職に至ったことは、違法な公権力の行使であるとして、東京都には国家賠償責任を認め、また、医療機関である東京警察病院（財団法人自警会）もＨＩＶ抗体検査を行うに際して、被験者にその実施及び結果通知についての同意の有無を確認せず、漫然と検査を実施し、その結果を依頼者である東京都に伝えたことは、プライバシーを侵害する不法行為に当たる旨が判示されている。判例評釈としては、緒方桂子「採用時におけるＨＩＶ抗体検査の適法性」（平成一五年度重要判例解説・労働法六）二二七頁～二二九頁、奥田進一「警視庁ＨＩＶ感染者退職勧奨事件」（判例地方自治二六一号）六四頁～六六頁、川田知子「警察官に対するＨＩＶ検査の違法性と国家賠償法上の責任」（労働法律旬報一五六七号・一五六八号）六六頁～六九頁、関根由紀「採用時のＨＩＶ抗体検査、及びそれに基づく辞職勧奨行為の違法性」（ジュリスト一三〇三号）一七一頁～一七四頁、高嶌英弘「同意なきＨＩＶ抗体検査の

違法性（上）～（下）」（月刊法学教室三一三号九〇頁～九五頁、同三一四号四七頁～五一頁、同三一五号九一頁～九六頁）、棗一郎「ＨＩＶ感染を理由に警察官の採用を拒否できるか」（労働法律旬報一五六〇号）二六頁～二九頁、武藤久資「警視庁無断ＨＩＶ抗体検査に対する損害賠償請求」（法律時報七八巻八号）八二頁～八三頁などがある。

(9) 本件では、目的外利用等の中止請求を拒否する決定の取消しを求める部分については却下、その他の請求はいずれも棄却されている。なお、宇賀克也「個人情報保護条例に関する判例」（判例時報一九四一号）二〇頁～二一頁でも当該判例が一部触れられているので、併せて参照されたい。

(10) 本件大阪地裁判決では被告枚方市教育委員会が行った非削除決定が取り消され、また、損害賠償として一万円の支払いが認められている。また、大阪高裁でも、同様の判決が下されたが、損害賠償額は一〇万円とされている。詳しくは、豊島明子「国家斉唱時の不起立に関する個人情報の非削除決定が取り消された事例」（速報判例解説・ＴＫＣローライブラリー・行政法No. 23）一頁～五頁、上拂耕生「『君が代』不起立調査情報の削除請求事件」（季報情報公開・個人情報保護二七号）五五頁～六〇頁、大阪教育法研究会編集部「『日の丸・君が代』処分事例集」（http://kohoken.hp.infoseek.co.jp/index.htm）などを参照。

三　本人の同意に基づく個人情報の収集

1　本人からの直接収集の原則

個人情報保護条例では、一般に、個人情報の収集目的（利用目的・保有目的）の特定化・明示化[11]、収集方法の適正化、ひいては本人の同意に基づく直接収集の原則が規定されている。例えば、事例（A）に関連して、東京都個人情報保護条例では、第四条一項が、「実施機関は、個人情報を収集するときは、個人情報を取り扱う事務の目的を明確にし、当該事務の目的を達成するために必要な範囲内で、適法かつ公正な手段により収集しなければならない。」とし、同条三項が「実施機関は、個人情報を収集するときは、本人からこれを収集しなければな

らない。」と規定している。事例（B）に関しては小金井市個人情報保護条例の第一一条一項に、事例（C）に関しては枚方市個人情報保護条例の第八条一項に、本人からの直接収集の原則が定められている。

他方、行政機関個人情報保護法第三条一項は、「行政機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない。」とし、同条二項で「行政機関は、前項の規定により特定された利用の目的……の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を保有してはならない。」と規定する。そして、同法第四条一項は、「行政機関は、本人から直接書面……に記録された当該本人の個人情報を取得するときは、次に掲げる場合を除き、あらかじめ、本人に対し、その利用目的を明示しなければならない。」と規定する。このように、同法では、個人情報の収集目的の「特定化・明示化」が明確に規定されているが、法文全体の趣旨からして、「収集方法の適正化」や「本人の同意に基づく直接収集の原則」をも導き出すことが可能である。[12]

いずれにしても、行政機関による個人情報の収集については、やむを得ない場合を除き、「収集目的による制限」及び「収集方法の制限」が課されている。また、個人情報保護条例では、センシティブ情報の収集の禁止といった「収集内容の制限」も課されているので、以下、併せて検討したいと思う。[13]

2　収集目的・収集方法の制限

㈠　収集目的の特定化・明示化

この「収集目的の特定化・明示化」とは、行政機関が、収集する個人情報をどのような目的で使用するかを特定し、本人に文書あるいは口頭で詳らかにすることである。具体的な利用行為が当該収集目的の範囲内であるか否かについて、本人に合理的かつ明確な判断ができるよう、可能な限り具体的かつ個別的に特定しなければなら

ない。また、後日の紛争を回避するには、文書の形式によるのが望ましいことは言うまでもないが、その利用目的の内容が本人に十分認識されるように、合理的かつ適切な方法で明示することが必要である。

ところで、事例（A）で、被告東京都側は、「警察学校職員は、入校者全員に対して、警察官の職務執行に耐え得る健全かつ強靱な身体を有する者か否か、警察学校での厳しい訓練に耐え得る者か否かを確認するために、HIVを含む伝染病疾患について検査するという明確な認識をもって、入校者全員に対して、精密身体検査の目的を述べた上で、検査を行う旨告げた。」と主張している。こういった告知の内容や方法は、果たして収集目的の特定化・明示化という点で妥当であろうか。すなわち、精密身体検査の目的は告知されているものの、HIV抗体検査については、何ら触れられていないのである。本件東京地裁判決が述べているように、HIV抗体検査の目的ないし必要性という観点から、警察学校入校者への当該検査を実施することには、客観的かつ合理的な目的ないし必要性が認められないのであり、本件事例では、収集目的の本人への明示化が一部に過ぎなかったことも含め、特定化の内容自体にも問題があったと言えよう。

さらに、事例（C）は、個人情報の収集目的について、本人への特定化・明示化さえおぼつかないものである。すなわち、本件大阪地裁判決及び大阪高裁判決は、「本件条例第八条一項によって収集の際に明らかにされるべき収集目的（服務監督権限に基づく調査等の目的で収集されること）や記録項目（不起立の理由を記録すること）が各校長から原告らに明らかにされたことを認めるに足りる証拠はない。」と指摘している。このように、本件では、原告ら本人への個人情報の収集目的が明示されなかったのであるから、まさしく違法な事例とされよう。

㈡　収集方法の適正化

次に、行政機関が個人情報を収集するには、適法かつ公正な方法によることが必要とされる。すなわち、行政機関が個人情報を収集するには、適式な手段によるとともに、社会通念に照らして許容される手段で、かつ必要

最小限の範囲内で行うことが必要である。こういった観点からすると、個人情報を収集する権限機関として、誰が、何時、どこで、誰に、どのような方法により個人情報を収集したかが問われよう。従って、本人の就寝時間や勤務繁忙時間など、あるいは、第三者に本人のプライバシー関連情報が漏れてしまうような状況の場合には、個人情報の収集は避けるべきである。なぜなら、こういった事例は、相手方本人が、自らの意思で、安心して個人情報の提供を行える環境とはなっていないからである。また、一般に、「相手方」という点では、行政機関が、親の同意を得ることなく、十分な判断能力を有しない子供から家族の個人情報を収集することは、適切なものとはいえない。

さらに、事例（C）においては、個人情報を収集する権限機関が教育委員会であるにもかかわらず、意見聴取を行った校長が、教育委員会からの調査依頼に基づく聴取であることを原告らに告知したわけでもない。当該校長は、故意に欺罔行為や身分を偽る等の行為をしたわけではないが、結果的に、正当な権限ある個人情報の収集機関との錯誤が、原告らには生じたわけである。こういった手法は、故意であれ過失であれ、社会通念上、倫理的にも道義的にも許容されないものと言えよう。そうであるならば、事例（C）は、「誰が」及び「どのような方法により」個人情報の収集を行ったのか、あるいは、原告らが「自らの意思で」かつ「安心して」個人情報の提供を行ったのか、という点で問題がある。当該校長の職務上の注意義務違反も含め、結論として、適法かつ公正な手段による個人情報の収集とは見なし難いであろう。

㈢　本人からの明確な同意

最後に、行政機関が個人情報を収集するには、直接本人の同意を得なければならず、しかも、本人からの「明確な同意」に基づくことが必要である。同意を取得する方式は、文書に限定されないので、口頭による同意も想定されるが、文書での確認欄を設け、行政機関ないしは本人がチェックを行うなど、本人の意思の十分な確認を

行うことが望ましい。もっとも、明確な同意を得るには、個人情報の収集目的について、本人への明示が前提となっている。既に述べたように、事例（C）では、個人情報の収集目的について、原告ら本人への明示がなかったのである。従って、原告ら本人からの明確な同意を得ることは困難であり、収集目的の明示を欠く当然の帰結と言ってよかろう。

それでは、事例（A）のように、収集目的を抽象的に示した場合はどうであろうか。この点、被告東京都側は、「入校者全員に対して、精密身体検査の目的を述べた上で、検査を行う旨告げたところ、これを拒否する者がいなかったことから、入校者全員が検査を承諾したものと認識して、検査を実施したものである。したがって、原告ら入校者全員に対して無断でＨＩＶ検査をしたということはできない。」と主張している。しかし、本人から個別的な「ＨＩＶ検査」についての「明確な同意」[14]があったわけではなく、適法かつ公正な手段による個人情報の収集という点からしても問題が多い。

3　収集内容の制限

㈠　プライバシー情報・個人識別情報・センシティブ情報

まず、事例（A）では、原告が「ＨＩＶに感染しているという情報」の収集が問題となっている。当該情報は、心身の状況（健康）に関する個人情報であり、一般人の感受性を基準とすれば、まさに他者に知られたくない私的事柄に属する。こういった「プライバシー情報」といわれるものには、基本四情報（氏名・性別・住所・生年月日）以外に、家庭生活（家族状況・扶養状況・婚姻など）、社会生活（職業・職歴・資格など）、心身の状況（障がいの有無・病歴・健康状況など）、財産・経済活動（資産・収入・所得・負債など）がある。

また、事例（B）では、自己の勤務に関する情報の開示、訂正及び削除が問題とされたが、本件東京地裁判決

は、「本件情報は、いずれも原告個人の名誉、信用等にも関係し得る情報であって、原告の氏名を識別することができるものであり、文書に記録されているのであるから、本件条例三条一号の文理上からも、また、自然人に関する情報の濫用を防止し、プライバシーを守るとともに、自己に関する情報の開示等の権利を保障するという本件条例の趣旨に照らしても、本件情報は、同号にいう『個人情報』に当たるというべきであり、本件情報が公務員の公務の遂行に関係する情報であるからといって、それだけで直ちに同号の『個人情報』に当たらないということはできない。」と判示している。個人情報保護条例では、その保護する個人情報の内容として、「プライバシー情報」を規定するものや、特定の個人が識別され、あるいは識別され得る「個人識別情報」を規定するものがある。両者は重なり合う部分が多いが、本件東京地裁判決のように、概念としては一般的に、個人識別情報のほうがプライバシー情報よりも広いと解されている。[15]

ところで、原告が「ＨＩＶに感染しているという情報」は、現在の社会情勢からして、社会的差別をもたらすおそれのある情報に他ならない。こういった情報が、「センシティブ情報」といわれるものである。すなわち、事例（Ｂ）で東京地裁判決が述べるように、「単に社会的評価に関係する事項とか、あるいは本人にとって公表を望まない事項等を意味するのではなく」、「客観的にみて、不当な差別を引き起こしかねないと一般に考えられている情報、例えば、犯罪歴（保護処分、有罪判決、逮捕歴等）、人種、特定の出身地区、特定の病歴……等に関する事項」と解されよう。もっとも、このセンシティブ情報という概念は広く、その他、思想、信条及び宗教など個人の属性に関わる情報も含まれ得る。[16]

(二) センシティブ情報の収集の禁止

こういったセンシティブ情報について、行政機関個人情報保護法は、明確に収集禁止規定を置いているわけではない。[17] しかし、個人情報保護条例では、その収集が原則として禁止されており、例えば、東京都個人情報保護

条例第四条二項は、原則として、「実施機関は、思想、信教及び信条に関する個人情報並びに社会的差別の原因となる個人情報については、収集してはならない」と規定している。[18] この点を斟酌すると、事例（A）では、ことさらＨＩＶ抗体検査を行う客観的かつ合理的な目的ないし必要性が認めらなかったにもかかわらず、被告東京都側が「ＨＩＶに感染しているという情報」を医療機関から収集したことは、道義的にも、倫理的にも、法的にも批判されてしかるべきであろう。本人の同意を得ずに病気などの検査を行うことは、緊急の救命など特別な事情がない限りは、知られたくない個人情報、ひいてはセンシティブ情報を無断で採取するという意味で、プライバシー権や自己情報コントロール権を侵害するものである。[19]

また、事例（C）では、「平成一四年度入学式の国歌斉唱の際に起立しなかった理由」の収集の適法性が争点となっている。本件で問題となった枚方市個人情報保護条例第七条二項でも、原則として、「思想、信条及び信仰に関する事項」の収集が禁止されている。こういった事項は、個人の単なる趣味や嗜好とは異なり、個人の人生観・世界観、主義主張、支持政党、信教・宗教に関わる情報、いわゆるセンシティブ情報であり、行政機関によって収集・保有・利用されれば、社会的差別の原因となる危険性がある。そこで、不起立の理由はさまざま考えられるが、本件大阪地裁判決によれば、「原告らは、不起立の理由として、『君が代』に対する一つの価値観などを挙げたものと認められる。そして、このような原告らの考え方は、『君が代』に関する原告らの歴史観、世界観、教育観及びこれに由来する社会生活上の信念等ということができる。したがって、原告らの不起立の理由を記録した本件情報は、原告らの思想、信条及び信仰に関する事項であると認められる。」とされる。[20] それでは、こういった原告らの親密圏・内奥を外部に表明させた被告教育委員会側の姿勢に、果たして問題はなかったのであろうか。

㈢ センシティブ情報の収集の許容性

多くの個人情報保護条例によれば、「法令又は条例に定めがある場合」、「実施機関が、審議会の意見を聴いて必要があると認めたとき」、あるいは「個人情報を取り扱う事務の目的を達成するために当該個人情報が必要かつ欠くことができない場合」には、センシティブ情報の収集が、例外的に許容されることもある。例えば、「法令又は条例に定めがある場合」として、公職選挙法第一一条三項が規定する、受刑者の本籍地たる市区町村からの他の市区町村選挙管理委員会への事実関係の通知、同法第八六条による所属政党などの名称を記載した立候補の届出、地方公務員法第一六条による職員採用の際の欠格条項の照会、その他、「やむを得ない事由」に該当する場合としては、生活保護受給要件審査の際の生活状況に関する個人情報、栄典・表彰等の推薦の際の候補者の刑罰に関する個人情報を収集する場合などがあろう。[21]

しかし、事例（C）の大阪地裁判決によれば、「平成一四年度入学式の国歌斉唱の際に起立しなかった理由」の収集について、被告教育委員会には、枚方市個人情報保護条例第七条二項違反はなかったとされる。なぜなら、被告教育委員会は当初から、原告らの思想・信条等に関する情報収集を目的としていたわけでなく、被告教育委員会の意図に反して、調査対象たる原告ら自らが思想・信条等を提供するに至った場合には、枚方市個人情報保護条例第七条二項の規律は及ばないと、したのである。[22] また、当該理由の調査及び保管は、地方教育行政法第二三条五号（教育委員会は、「学校の組織編成、教育課程、学習指導、生徒指導及び職業指導に関すること」を管理し、及び執行する。）及び同法第四三条一項（「市町村教育委員会は、県費負担教職員の服務を監督する。」）に基づくものであり、同条例第七条二項にいう「法令又は条例に定めがある場合」に該当するとしたのである。しかし、こういった解釈を行うのであれば、「実施機関としては、当初から、思想・信条等を調査する意図を全く持っていませんでした。」との抗弁を常に認めることになりはしまいか。また、地方教育行政法の規定第二三条五号は教育委

員会による教育課程等の管理執行権限規定であり、同法第四三条一項も、「指揮監督する」ではなく「服務を監督する」の文言になっていることからして、センシティブ情報の収集を認める根拠規定としては、余りにも広げ過ぎではないか。[23]

センシティブ情報は、基本的には、これを収集せざるを得ない「正当かつ合理的な理由」がある場合で、かつ、本人の「同意」があるときに認められるのであり、[24]本人以外の者からの間接収集が禁止される情報と言えよう。こういった観点からすると、前記の例外的な許容要件は、極めて厳格かつ限定して解釈されるべきである。そうでなければ、例外が原則となる可能性がないわけではない。ひいては、日本国憲法が規定する思想及び良心の自由、信教の自由、その他、プライバシーや名誉に対する侵害の危険性を増幅せしめることになり、個人情報保護の趣旨を骨抜きにさせかねないからである。ここでは、実施機関のみならず、審議会ないしは審査会の慎重な運用が期待されるところである。[25]

(11) 個人情報保護条例では、個人情報の「収集目的」の特定化・明示化を掲げるものや、「利用目的」ないし「保有目的」の特定化・明示化などを掲げるものも見られる。そこで、本稿では、「利用目的」、「保有目的」などを含め、すべて個人情報の「収集目的」という文言で統一表記している。

(12) 宇賀・前掲注（1）二三八頁～二四四頁、総務省行政管理局監修・社団法人行政情報システム研究所編・前掲注（1）二二頁～三〇頁、夏井他・前掲注（2）二六九頁～二七一頁などを参照。

(13) なお、行政機関個人情報保護法第一〇条二項二号、そして、東京都個人情報保護条例第四条四項に代表されるように、「収集目的による制限」、「収集方法の制限」及び「収集内容の制限」は、「犯罪の捜査」、「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他の公共の安全と秩序の維持に係る事務」については適用除外とされることがある。防犯カメラ、監視カメラなどによる個人情報の本人外収集については、皆川治廣「公的機関による身体及び所持品への介入」（法学研究六八巻一

二号）三六九頁～三八一頁、同「公的機関による情報収集行為と個人のプライバシー（日仏比較研究）」（比較憲法学研究一四号）二七頁～四六頁でも扱っているが、詳細な検討は別稿に譲りたい。

(14) 本稿の前掲注（8）に掲げた多くの文献が、この点を指摘している。なお、ＨＩＶ検査やＢ型肝炎検査にかかわる個人情報の本人外収集については、川田・前掲注（8）の注記（1）及び（3）に、そして、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・二〇〇一年）六二頁～六三頁に掲げられた判例、その他、労働環境における個人情報の収集については、藤原・前掲注（1）一八三頁～一八九頁、砂押以久子「労働契約締結・履行過程における労働者のプライバシー保護」（法律時報七八巻四号）六一頁～六五頁、及びそこに掲げられている文献などを参照されたい。

(15) 藤原・前掲注（1）一頁～二頁、兼子他・前掲注（2）一四二頁～一四八頁、三宅他・前掲注（1）一一七頁～一一八頁、堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』（岩波新書・一九八八年）五五頁～六二頁、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―』（財団法人経済産業調査会・二〇〇二年）七四頁～八四頁などを参照。なお、個人情報は、あくまでプライバシーに内包される概念に過ぎないとの理解を示すものに、新保史生『プライバシーの権利の生成と展開』（成文堂・二〇〇〇年）二六五頁がある。

(16) 兼子他・前掲注（2）の一八五頁～一八六頁によれば、センシティブ情報とは、端的に「他人に知られることによって不安になったり、精神的に苦痛を感じたりするといった、個人の人権を著しく侵害してしまうと考えられる情報」となろう。

(17) 藤井俊夫『情報社会と法（第二版）』（成文堂・二〇〇四年）一二一頁～一二二頁。その理由については、宇賀・前掲注（1）二四〇頁、総務省行政管理局監修・社団法人行政情報システム研究所編・前掲注（1）二四頁～二五頁などを参照。

(18) なお、平松毅「個人情報保護をめぐる最近の動向」（市町村アカデミー監修『情報公開と個人情報保護』ぎょうせい・二〇〇五年）三三頁、同・前掲注（4）二七四頁～二八九頁によると、わが国で初めて制定された福岡県の春日市個人情報保護条例では、アメリカのプライバシー法が参考にされており、センシティブな個人情報として、「思想、信仰及び信条」、そして、「社会的差別の原因となるおそれのある個人情報」のみならず、「憲法上の緒権利の行使の態様に関する事項」、例えば、労働組合加入の事実、集団示威行進あるいは請願権の行使に関する事実なども含まれているとされる。

(19) 藤井・前掲注（17）一四二頁～一四三頁。その他、前掲注（8）の文献も参照。

(20) なお、その控訴審である大阪高判平成一九年一一月三〇日でも、同旨の内容が判示されている（大阪教育法研究会編集部・前掲注（10）の『日の丸・君が代』処分事例集を参照）。

(21) 兼子他・前掲注（2）一八六頁～一八七頁を参照。

(22) 豊島・前掲注（10）三頁。

(23) 同旨として、豊島・前掲注（10）四頁、上拂・前掲注（10）五七頁。なお、枚方市情報公開・個人情報保護審査会答申第二四号（平成一六年九月二四日）によれば、本件事例は、「法令等に定めがあるとき」には該当しないとされたようである（上拂・前掲注（10）五七頁）。また、大阪高判平成一九年一一月三〇日でも、本件事例は、枚方市個人情報保護条例七条二項の規定による制限を超えた違法な情報収集と判示されている（大阪教育法研究会編集部・前掲注（10）の『日の丸・君が代』処分事例集を参照）。

(24) なお、保護者本人の同意があっても、小中学校での家庭環境調査票や生徒指導個票の作成に際して、不必要な調査項目が設定されていたなど、センシティブ情報を収集せざるを得ない「正当かつ合理的な理由」がないような事例も散見される（奥津・前掲注（3）一四六頁～一四八頁・二五七頁を参照）。

(25) 審議会ないし審査会の運営については、平松・前掲注（4）三二〇頁～三二三頁を参照。なお、奈良県橿原市の審議会では、実施機関による「市発注工事・指名競争入札参加の個人事業者、法人役員の犯罪歴、暴力団との関係の有無」については本人外収集を認めており、他方、宮城県石巻市の審議会では、「老人ホームの入所希望者及び家族からの信仰情報の収集」についての本人外収集を認めなかったようである（奥津・前掲注（3）二五六頁を参照）。

四　本人の同意に基づかない個人情報の収集

1　本人外収集の許容性

既に述べたように、行政機関が個人情報の収集を行うには、本人の明確な同意に基づかなければならない。こ

の点、行政機関個人情報保護法第四条にいう「次に掲げる場合を除き」[26]、また、個人情報保護条例の中では、東京都個人情報保護条例第四条三項にいう「ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない」との文言に代表されるように、本人からの直接収集の原則には、いくつかの例外が認められている。例えば、個人情報保護条例では、本人の同意があれば、実施機関による第三者からの間接的な個人情報の収集も可能とされている。本人の口頭による同意も含まれようが、後に紛争が生じないように、実施機関としては、本人から明確な同意を得たことを確認できるような方法を用意しておくことが肝要である。

その他、本人の同意がない場合であっても、個人情報保護条例上、①法令等に定めがある場合、②出版・報道等により個人情報が公にされている場合、③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場合、④所在不明、精神上の障がいによる事理を弁識する能力の欠如等の事由により、本人から直接収集することができない場合、⑤争訟、選考、指導、相談等の事務で、本人から収集したのでは、その目的を達成し得ないと認められる場合、あるいは事務の性質上本人から収集したのでは、事務の適正な執行に支障が生ずると認められる場合、⑥実施機関が、審議会ないし審査会の意見を事前に聴取した上で、本人以外の者から収集することについて相当の理由がある場合で、当該収集をすることによって本人の権利利益を不当に侵害するおそれがないとき、こういった要件に該当する場合には、本人外収集が認められる。[27]

これらの要件を検討すると、センシティブ情報の収集が許容される要件よりも、一層広いものとなっている。そこで、以下、個人情報保護条例に関して、「法令等の定めがある場合」、「個人情報が公にされている場合」、「実施機関の裁量に委ねられる場合」などに分類しながら、本人外収集の許容性について検討したいと思う。

2　法令等の定め・公の個人情報

(一)　法令等の定め

まず、本人外収集が認められるのは、①の法令等に定めがある場合である。ちなみに、事例（B）で問題とされた小金井市個人情報保護条例第一一条二項二号にも、「法令に特別の定めがあるとき」には、本人外収集を可能とする規定が置かれている。

具体的には、法令等の規定により、実施機関への個人情報の提供が義務づけられている場合であり、例えば、地方税法第三一七条の六の規定に基づく給与支払報告書等の提出（市区町村民税の賦課に必要な個人情報）、住民基本台帳法第一九条に基づく市町村間の通知（戸籍附票の記載の修正等に必要な個人情報）などにより、本人外収集が認められている。他方、法令等の規定から、実施機関の判断により、本人以外の者から個人情報を収集し得る場合がある。例えば、地方税法第二〇条の一一の規定に基づく官公署等への協力要請（地方税の調査に必要な個人情報）、生活保護法第二九条の規定に基づく調査の嘱託及び報告の請求（保護の決定又は実施に必要な個人情報）などがある。[28]

(二)　法令等の範囲

それでは、当該「法令等」には、法律、政令、省令、その他の命令、条例以外に、規則、通達及び行政実例などが含まれるのであろうか。規則、通達及び行政実例などは、「議会」によって制定される法規範ではなく、行政が定立する法規範に他ならない。その対象は、広範に及びうるのであり、また、規範定立のみならず規範変更も、行政の判断で容易に行うことが可能である。こういった法規範で安易に個人情報の本人外収集を認めることになれば、個人情報保護という制度の趣旨を骨抜きにしかねない。結論としては、規則、通達及び行政実例などは、当該「法令等」には含まれないと言えよう。実務的には「規則」による本人外収集も認められているようで

あるが、実施機関が、例外的に個人情報の本人外収集をせざるを得ないならば、少なくとも個別の条例で要件を明確に規定するか、あるいは、⑥の審議会ないしは審査会への諮問を行うことが必要と思われる。そこで、事例（B）に関する東京地裁判決が、「法令に特別の定めがあるとき」について、「法律、政令、省令、条例、命令」のみならず、「規則等」も含めて本人外収集を認めることには、疑問を抱かざるを得ない。

また、事例（B）では、個人情報の本人外収集を、小金井市処務規程に基づいて行っていたことが争点の一つとされている。既に述べたように、単なる「規程」に基づく本人外収集は認められないとの観点からすると、当該個人情報の本人外収集を違法と評価することもできよう。しかし、本件東京地裁判決によれば、自治体職員の人事にかかわる個人情報（職員人事情報）の収集は、直接には、地方自治法第一五四条（「普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。」）に根拠を置くものと解されている。そうだとすれば、本件事例は、小金井市処務規程のみに基づく本人外収集ではなく、地方自治法の規定と相俟って、実施機関の判断により本人外収集を行ったものと考えられる。こういった観点からすると、職員人事情報について、地方自治法の規定及び事務処理規程から本人外収集を行うことは、必ずしも違法・不当とは言えないのであり、ここに本件事例の特殊性を垣間見ることができる。[29] もっとも、事例（C）に関する大阪地裁判決が示唆するように、法令又は条例に定めがある場合、あるいは、実施機関が審議会の意見を聴いて必要があると認めた場合、こういった場合以外には、職員人事情報であっても、個人の思想、信条等、センシティブ情報の本人外収集が禁じられることは言うまでもない。

㈢　公の個人情報

②の出版・報道等により個人情報が公にされている場合とは、個人情報が、出版・報道等により不特定多数の者が知りうる状態に供されている場合である。新聞、書籍、テレビニュースなどで公にされている公知性のある

個人情報は、誰もが知りうる情報であり、本人からの直接収集の例外としても妥当な情報である。

もっとも、出版・報道等により公にされている個人情報には、さまざまなものがあり、真実のものであったり、真偽が不明なものもある。そこで、実施機関としては、公にされている個人情報に関して、客観的に見て正確と認められる個人情報に限って収集・記録すべきであり、内容が真実か否か不明なものは収集・記録すべきではない、[30]との指摘も見られる。

3　実施機関の裁量・諮問など

(一)　緊急性・正当性の判断

実施機関が、個人情報の本人外収集を行うことができる場合として、③の個人の生命、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がある。すなわち、消防活動、救急活動、災害対策その他これらに類する場合で、個人情報を本人から収集する時間的余裕がなく、かつ、他に収集の方法がないなど、本人以外の者から収集することについて、緊急性があるときである。本人からの直接収集の原則を貫くと、かえって個人の生命、身体、財産の保護を欠くおそれがあるからである。例えば、震災時被害者に関する身元や病歴、血液型の収集など、個人情報の本人外収集が想定される。[31]ここでは、本人に承諾を求めたら承諾を得ることができるであろうとの「推定的承諾」が働こう。

なお、④の所在不明、精神上の障がいによる事理を弁識する能力の欠如等の事由により、本人から直接収集することができない場合にも、本人外収集が可能とされる。[32]ここでは、実施機関の厳格かつ公正な正当性判断が要求されることとなろう。

㈡　適正な事務執行の判断

次に、前記⑤のように、実施機関が、適正な事務の執行上、本人から収集することが適当でないと判断した場合にも、個人情報の本人外収集が可能とされる。一般的な基準を類型的に挙げることは困難であるが、例えば、必要な範囲内で、栄典・表彰等の推薦を行うため候補者に関する個人情報を収集する場合、自治体の審議会・審査会等の委員を選任するため候補者に関する個人情報を収集する場合、あるいは、補助金等の団体への交付に際して、職員や構成員の個人情報、施設利用者や入所者の個人情報等を収集する場合などが挙げられよう。[33]

ところで、事例（A）において、ＨＩＶ抗体検査を行うこと、ひいては当該検査を行った医療機関である東京警察病院（財団法人自警会）から検査結果を収集することにつき、被告東京都側は、「警察官の職務執行に耐え得る健全かつ強靱な身体を有する者か否か、警察学校での厳しい訓練に耐え得る者か否かを確認するため」であり、「本人の承諾がなくとも雇入れ時の健康診断として当然に認められるべきものである。」と主張している。ここでは、あたかも適正な事務の執行上、個人情報の本人外収集はやむを得ない、あるいは、正当であるかのような主張が行われている。しかし、原告側が主張するように、警察官の職務内容として、ＨＩＶ感染者の就業が一律に困難なものであるということはできないのであり、被告東京都側の主張は詭弁に近い。それ以上に、被告東京都側が行ったのは、本人の同意なくして行ったセンシティブ情報の収集であり、原告本人の権利利益を不当に侵害するおそれがある。このように、警察学校の入校者に対しＨＩＶ抗体検査を実施することには、事務の執行上、何らその必要性も正当性もないと言ってよかろう。

㈢　審議会・審査会等への諮問

前記⑥のように、実施機関が、審議会ないし審査会の意見を事前に聴取した上で、本人以外の者から収集することについて相当の理由がある場合で、当該収集をすることによって本人の権利利益を不当に侵害するおそれが

ないときにも、個人情報の本人外収集を行うことができる。すなわち、個人情報を取り扱う事務の目的からして、本人から収集したのでは当該事務の目的に支障が生じるような場合、本人から収集することが事実上困難な場合、あるいは、本人から収集すると本人に不必要な負担を強いる場合などである。

例えば、緊急性があるもので該当者全員から情報を直接収集している時間がないとき、あるいは、該当者が多数で、本人から個人情報を直接収集するには郵送料など多額の経費を必要とするときなどである。こういった場合には、住民の声・意見の代弁者である審議会ないし審査会へ諮問して意見を聴き、承認を得られた場合に限り、本人以外の第三者から個人情報を収集するといった方法をとっていることが多い。[34] 確かに、前記①、③及び④の場合、すなわち実施機関の裁量に基づく個人情報の本人外収集の場合には、地方公共団体内部のいわば密室の作業であるから、何らかの結果が外に出ない限り、本人には全く分からないことが多い。この点、本人外収集について事前に審議会ないしは審査会への諮問を経ることになれば、より民主化、透明性の確保に資することとなろう。

しかし、個人情報保護条例は、個人の権利利益を保護するという観点から、本人外収集を最大限認めないことを基本としている。従って、安易な諮問に基づいて、審議会ないし審査会を、本人外収集を可能とさせる「錦の御旗」あるいは「隠れ蓑」として利用することは禁じられるべきである。さらに、センシティブ情報の本人外収集も、審議会ないしは審査会への諮問を経て行えば可能とされるが、その適用にはより一層慎重な配慮が必要である。なぜなら、思想、信条及び宗教に関する個人情報や社会的差別の原因となるおそれのある個人情報は、憲法上の基本的人権に関わるものであり、その取扱いが不適切になされれば、個人の権利利益に対する侵害が多大なものとなるからである。審議会ないし審査会では、本人外収集の必要性、緊急性及び正当性など、要件を厳格かつ厳正に判断されることが重要である。[35]

㈣　本人への事後通知

既に述べたように、実施機関が個人情報の本人外収集を行った場合、本人の同意があったときは別として、この事実を本人が知らない場合が多い。個人情報の本人外収集は、あくまで本人からの直接収集に対する例外事項であることからしても、実施機関がやむを得ず本人以外の者から個人情報を収集した場合には、すみやかに、その事実をなんらかの方法で本人へ通知すべきである。行政機関個人情報保護法では、本人外収集のみならず本人への通知については何ら触れられていない。しかし、多くの個人情報保護条例は、実施機関に対して本人外収集後の本人への通知義務を課している。

なお、審議会ないし審査会の承認を得られたことによって、実施機関が個人情報の本人外収集を行った場合には、この例外であり、通知義務が免除されることが多い。しかし、この場合であっても、代替策として、制度の運用状況の公表の際、広報などにより住民に知らせる方策を考えるべき、[36]との意見も提示されている。

(26)　もっとも、行政機関個人情報保護法では、「次に掲げる場合」として、「人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要があるとき」、「利用目的を本人に明示することにより、本人又は第三者の生命、身体、財産その他の権利利益を害するおそれがあるとき」、あるいは、「取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められるとき」に、本人に対する事前の利用目的の明示が不要とされているだけである。従って、同条は、本人外収集を明確に規定しているわけではない。この点、詳しくは、宇賀・前掲注（1）二四一頁～二四四頁、総務省行政管理局監修・社団法人行政情報システム研究所編・前掲注（1）二七頁～三〇頁などを参照されたい。

(27)　こういった内容は、各地方公共団体の個人情報保護条例ごとに微妙に異なっている。本稿の分類は一例にしかに過ぎないので、その他、兼子他・前掲注（2）一八八頁～一八九頁、夏井他・前掲注（2）二七一頁～二七五頁、曽和俊文「情報公開条例と個人情報保護条例をめぐる諸問題」（市町村アカデミー監修『情報公開と個人情報保護』ぎょうせい・二〇〇五年）七五

頁～七七頁も参照されたい。

(28) 以上、詳しくは、兼子他・前掲注（2）一八九頁～一九二頁、夏井他・前掲注（2）二七一頁を参照。

(29) なお、地方公務員の勤務評定報告書の開示をめぐって争われた事例として、下井康史「地方公務員の勤務評定報告書」（季報情報公開・個人情報保護一〇号）一一頁～一三頁を参照。

(30) 兼子他・前掲注（2）一九二頁～一九三頁。

(31) その他、兼子他・前掲注（2）一九三頁、夏井他・前掲注（2）二七二頁も参照。

(32) その他、夏井他・前掲注（2）二七三頁～二七四頁も参照。

(33) その他、夏井他・前掲注（2）二七二頁～二七三頁も参照。

(34) 兼子他・前掲注（2）一九四頁。なお、個人情報の本人外収集に関する審議会の承認・不承認の状況については、奥津・前掲注（3）二五六頁を参照。

(35) 奥津・前掲注（3）一二四頁～一三一頁を参照。

(36) 兼子他・前掲注（2）一九四頁。

五　おわりに（今後の課題・展望）

行政機関による個人情報の濫用を防ぐには、まず、入り口の段階として個人情報の収集を規制することが最も重要である。[37] 既に見たように、行政機関による個人情報の収集については、やむを得ない場合を除き、「収集目的による制限」及び「収集方法の制限」が課されている。また、個人情報保護条例では、センシティブ情報の収集の禁止といった「収集内容の制限」が課されている。ここでは、自己情報コントロール権に基づく個人参加の原則が基本となっており、行政機関による個人情報の収集については、その相手方への情報主体の支配権能を積

極的・包括的にとらえるべきである。[38]

そうであるならば、個人情報の収集については、本人の同意に基づく直接収集の原則が貫徹されるべきである。また、自己情報コントロール権を最大限保障するためにも、行政機関による個人情報の本人外収集は、極力例外として扱うべきである。従って、実施機関が本人外収集をせざるを得ないならば、これを法令ないしは条例で明確にすること、あるいは、審議会ないしは審査会への事前の諮問を経ることが、法治主義の貫徹、国民や住民の信頼確保に帰結しよう。併せて、個人情報について、本人からの直接収集の原則、本人外収集の例外について、本末転倒の結果を生じさせないよう、行政機関や実施機関は、行政機関個人情報保護法ないし個人情報保護条例のより一層の慎重な運用を行うべきである。

(37) 平松・前掲注（4）の三二頁～三三頁によると、このような観点から、ドイツでは、行政の事務処理のうち匿名や仮名で行うことができる事務は、できるだけ匿名や仮名で行うように定めた個人情報保護法が施行された、とのことである。

(38) 兼子他・前掲注（2）一三八頁～一四〇頁を参照。