

行政機関の保有する個人情報の適正な管理・利用・外部委託に関する一考察

皆 川 治 廣

はじめに

第一章 個人情報の不適正な管理・利用・外部委託に関連する若干の事例

事例（Ａ）京都地判平成一三年二月二三日（損害賠償請求事件・第一審）…大阪高判平成一三年一二月二五日（同・控

訴審）…最決平成一四年七月一日（同・上告審）

事例（Ｂ）東京地判平成一六年二月一三日（損害賠償等請求事件）

事例（Ｃ）札幌地判平成一七年四月二八日（損害賠償請求事件・第一審）…札幌高判平成一七年一月一日（同・控訴審）

第二章 個人情報の適正な管理・利用に必要な措置と違反行為

第一款 個人情報の管理

（一）個人情報の適正な管理措置

（二）個人情報の不正・不当な管理

第二款 個人情報の利用

（一）個人情報の適正な利用措置

（二）個人情報の不正・不当な利用

（三）不正利用に関する処罰

第三章 個人情報の適正な外部委託に必要な措置と違反行為

第一款 個人情報と外部委託

（一）安全確保措置

（二）委託者としての指揮・監督責任

第二款 受託者の責務・責任

（一）安全確保措置

（二）不正利用に関する処罰

第四章 個人情報の不適正な管理・利用に起因する行政上の責任

第一款 行政職員としての責任

（一）信用失墜行為

（二）守秘義務違反

第二款 行政組織としての責任

（一）国家賠償責任

（二）謝罪広告の掲載

おわりに（課題と展望）

はじめに

高度情報化社会の進展に伴い、情報通信技術を用いながら個人情報処理・利用することは、国民生活の面で必要不可欠になっている。その反面、この技術は、その取扱いの態様如何では、個人の人格的・財産的な権利・利益を損なうおそれをも増大させている。例えば、行政機関が、蓄積された個人情報をも自由に使用・利用・外部委託できるならば、行政運営の効率化・能率化に資することになる。しかし、行政機関による個人情報の濫用、ひいてはプライバシー侵害といった個人の権利・利益の侵害も否定し得ない。こういった観点からすると、個人情報の適法・適正な方法による収集、処理情報の目的外利用の禁止や第三者提供の制限とともに、行政機関による個人情報の適正な管理・利用・外部委託が要求されよう。

確かに、行政機関や民間の個人情報取扱事業者は、個人情報の適正な管理・利用・外部委託に十分配慮していると思われる。しかし、現実には、後の判例に代表されるように、不適正な管理・利用・外部委託が問題とされている事例も散見されるのである。こういった問題が何故起きたのか、その原因の解明と反省に基づいてこそ、今後、期待されるべき個人情報保護のありかたが構築されるのではなからうか。そこで、本稿では、行政機関個人情報保護法及び各地方公共団体の個人情報保護条例を参考にしながら、「行政機関」ないしは「実施機関」による個人情報の「管理・利用・外部委託」の違法性が争われた事例を踏まえ、本来あるべき個人情報保護の姿を模索したいと思う。⁽¹⁾

第一章 個人情報の不適正な管理・利用・外部委託に関連する若干の事例

事例（A）京都地判平成一三年二月二三日（損害賠償請求事件・第一審）判例地方自治二六五号一七頁・大阪高判平成一三年一月二五日（同・控訴審）判例地方自治二六五号一一頁・最決平成一四年七月一日（同・上告審）判例地方自治二六五号一〇頁

【事実関係】

本件は、宇治市がその管理に係る住民基本台帳のデータを利用して乳幼児検診システムを開発することを企図し、その開発業務を民間業者甲社に委託、甲社が乙社に再委託、その後、再々委託先である丙社のアルバイト従業員Tが当該データを不正にコピーして、これを名簿業者A社に約二五万円で販売する等の行為を行ったため、宇治市の住民である原告ら三名が、同市を被告として損害賠償を求めた事案である。

【判示事項・第一審】

「宇治市長は、被告（宇治市）の住民の住民票を世帯毎に編成した住民基本台帳を作成し、本件データを管理、保管していた。……住民に関しては、個人連番の住民番号、住所、氏名、性別、生年月日、転入日、転出先、世帯主名、世帯主との続柄など……原告らの個人情報も含まれていた。」「このような、本件データの内容、性質に鑑みると、本件データに含まれる原告らの個人情報、明らかに、私生活上の事柄を含み、また、一般人の感受性を基準にしても、公開を欲しないであろうと認められる事柄であり、更には、一般の人々に未だ知られていない事柄であるといえる。したがって、右情報は、原告らのプライバシーに属する情報であって、それは権利として保護されるべきものといえる。」「従業員Tが本件データが記録された光磁気ディスクを名簿等の販売等を業とするA社に有償で売却したことは、それ自体、従業員Tが故意又は過失によって、A社とともに、原告らのプライバシーとして法的に保護すべき権利を違法に侵害したものとわづら得ず、原告らに対する関係で不法行為を構成するものといわざるを得ない。そして、本件データが、……個々の住民のプライバシーに属する情報である

以上、被告は、その秘密の保持には万全を尽くすべき義務を負うものというべきである。……被告は、本件データをを使用して乳幼児健診システムの開発をすることを順次委託し、結局、丙社に前記の業務をさせる以上、当然に、丙社の従業員Tを指揮・監督して本件データの管理に万全を尽くすことが要請されていたといふべきであり、それは、前記システムの開発を民間に委託するに伴って、当然に、被告に要請されることであつたといえる。したがって、従業員Tの前記の売却行為は、被告の事務の執行についてされたもので、被告は、民法七一五条に基づいて、前記売却行為によって原告らに生じた損害を賠償する義務を負うものといふべきである。⁽²⁾」

事例 (B) 東京地判平成一六年二月一三日 (損害賠償等請求事件) 判例時報一八九五号七三頁・判例タイムズ一一七三号二〇四頁

【事実関係】

本件は、防衛庁長官 (現防衛大臣) に対して情報公開法に基づき行政文書開示請求をした原告が、情報公開業務に従事していた防衛庁 (現防衛省) 職員が原告を含む行政文書開示請求をした者の氏名、住所等を記載したリストを作成及び配布していたことについて、名誉毀損及びプライバシーの侵害があつたとして、被告国に対し、国家賠償法第一条に基づく損害賠償及び謝罪広告等を求めた事案である。

【判示事項】

「本件リストは、防衛庁長官に対して行政文書の開示請求をした者のリストとして作成されたものであり、その中には、(一) 原告の氏名、郵便番号、住所、電話番号が記載され、職業欄には、『ジャーナリストの端くれ (自称)』との本件記述が存在するリスト、(二) 原告の氏名、開示請求件数が記載され、種別欄に『マス』、詳細欄に『O』との各記載が、職業又は記事欄に本件記述が各存在するリストが存するところ、これによれば、本件

リストは、原告の氏名、郵便番号、住所、電話番号といった個人識別情報や本件記述に係る情報に加え、原告が防衛庁長官に対して行政文書の開示請求をした者であるとの情報（上記「二」のリストについては、原告の防衛庁長官に対する行政文書の開示請求件数も含む。）をも含むものであって（以下、上記各情報を『本件個人情報』と総称する。）、上記のような本件個人情報について、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを保有されたり開示されたくないと考えerことは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報、原告のプライバシーに係る情報として法的保護の対象となるといふべきである。」「このようなプライバシーに係る情報は、取扱い方によっては、個人の人格的な権利利益を損なうおそれのあるものであるから、慎重に取り扱われる必要がある。原告が防衛庁長官に対して提出した行政文書開示請求書の記載等から本件個人情報、原告が収集したA三等海佐は、情報公開業務を行うため必要な限度を超えてみだりにこれを保有したり他人に開示することは許されないというべきであるところ、（一）本件リストに記載された本件個人情報中、原告の職業又は記事欄の『ジャーナリストの端くれ（自称）』との記載は、開示請求状況の把握、行政文書の特定、開示・不開示の決定等の情報公開業務とは何らの関係を持たない個人に関する記載内容であること、及び（二）少なくとも本件リストを情報公開室以外に配布したことについては、情報公開業務を行う上での必要性その他これを許容すべき事由が全くうかがわれないことからすると、本件個人情報を含む本件リストを作成して配布したA三等海佐の行為は、原告のプライバシーを侵害するものとして、違法であるといわざるを得ない。⁽³⁾」

事例（C）札幌地判平成一七年四月二八日（損害賠償請求事件・第一審）判例地方自治二六八号二八頁…札幌高判平成一七年一月一日（同・控訴審）判例集未登載

【事実関係】

本件は、原告を被疑者とする捜査情報が警察官（A 巡査）の私有パソコンからインターネットを通じて外部に流出したことについて、当該警察官の不法行為に原因がある、あるいは、平成一三年以降の北海道警察本部長が捜査用のパソコン導入を怠って私有パソコンの利用を禁止してこなかったという不作為の不法行為、ないし当該警察官の所属する警察署長及び管理担当者が情報流出を防止するべき管理義務に違反したという不法行為に原因があると選択的に主張して、北海道を被告として、国家賠償法一条一項に基づき原告の被った精神的損害の賠償が求められた事案である。

【判示事項・第一審】

「A 巡査が本件パソコンを使用して本件捜査関係文書を作成した際に作成途中の同文書をハードディスクに保存した行為は職務行為そのものであり、また、同巡査が上記文書を本件パソコン内に保存したまま同パソコンを自宅に持ち帰り、インターネットに接続させた行為は、作成途中の本件捜査関係文書の保存、管理という点において捜査関係文書の作成という職務行為と関連して一体不可分のものというべきであるから、A 巡査の上記原因行為は『職務を行う』についてのものということができる。」「A 巡査は警察官として捜査上の情報を厳重に管理して外部流出を防止すべき注意義務を負っているところ、同巡査が本件捜査関係文書を本件パソコンのハードディスクに保存した行為は、本件通達で禁止されているとおり、情報の外部流出の第一歩となるものであり、また、同巡査が本件捜査関係文書を本件パソコン内に保存したまま同パソコンを管理担当者の点検確認を経ずに自宅に持ち帰った行為は、本件通達に違反するばかりか、本件パソコンの盗難や紛失などにより本件捜査情報の外部流出の危険を増大させるものであり、さらに、同巡査が本件パソコンをインターネットに接続した行為は、インターネット利用者においてパソコンをインターネットに接続した場合にパソコン内の情報が本人の知らないうちに漏洩する危険があることは当然認識しその対策を講じるべきものであって、とりわけ警察官としては慎重さを欠

いたものといわざるを得ない。そうすると、A 巡査の上記原因行為は警察官としての情報管理に関する注意義務に違反したものであるべきであって、A 巡査のかかる過失行為により本件情報流出という結果が発生したのであるから、A 巡査の上記原因行為は不法行為を構成するといふべきである。」「北海道警察では本件通達により公務に関する情報のハードディスクへの保存を禁止、保存の有無を定期的及び庁外への持ち出しの際に点検確認するという規制を定めているのであり、かかる規制に反して本件パソコンを利用したA 巡査において本件情報流出を予見できなかったということは不合理かつ不相当であって、被告の主張は採用できない。」「本件捜査関係文書には、原告の住所、職業、氏名、生年月日といった個人識別情報とともに……原告を被疑者とする道路交通法違反事件の詳細な内容が記載されていたことが認められるところ、同事実は少年の非行事実として少年の健全育成のため秘匿されるべき情報であって、A 巡査の上記原因行為により本件情報流出という本来あってはならない事故が発生し、その結果、原告の秘匿されるべき情報がウイニーを利用する不特定多数人の閲覧に供されたばかりか、その情報はダウンロードされ、プリントアウトされることによってインターネットを利用しない一般人にまで広く暴露され得る状況に至ったのであり、原告が本件情報流出により人格権に基づくプライバシー権を侵害されたことは明らかといふべきである。」⁽⁴⁾

第二章 個人情報の適正な管理・利用に必要な措置と違反行為

第一款 個人情報の管理

(一) 個人情報の適正な管理措置

行政機関個人情報保護法は、第三条一項で「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。」と規定するとともに、第六条一項で「行政機関の長は、保有個人情報漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有個人情報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。」と規定する。こういった内容は、個人情報保護条例でも規定されている。例えば、事例(C)との関連で、北海道個人情報保護条例は、第三条で「実施機関は、この条例の目的を達成するため、個人情報の保護に關し必要な施策を講ずる……。」と規定するとともに、第一条二項で「実施機関は、個人情報の漏えい、滅失及びき損の防止その他の個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じなければならない。」と規定している。

これらは、個人情報の不正・不適切な取扱いにより個人情報の流出や漏洩が行われた場合に、個人の権利・利益が損なわれることを想定し、未然に防止するための規定として置かれている。

(二) 個人情報の不正・不当な管理

事例(A)で問題とされた情報は、住民記録が一八万五八〇〇件、外国人登録関係が三二九七件、法人関係が二万八五二〇件の、合計二二万七六一七件の情報であり、個人連番の住民番号、住所、氏名、性別、生年月日、転入日、転出先、世帯主名、世帯主との続柄などの個人情報情報が外部に流出するに至った。また、事例(C)でも、個人の住所、職業、氏名、生年月日といった個人情報とともに、原告を被疑者とする道路交通法違反事件の詳細な内容が記載されていた記録が、ウイニーを利用する不特定多数人の閲覧に供されたばかりか、その情報はダウンロードされ、プリントアウトされることによって、インターネットを利用しない一般人にまで広く暴露されこととなった。こういった情報は、個人の私生活に関わる情報、それ以上にセンシティブ情報の流出であり、裁判所が明確に述べるように、プライバシーの侵害に他ならない。

こういった状況を回避するために、国の「行政機関」ないし地方公共団体の「実施機関」には、個人情報を適

切に管理するため必要な措置として、①物理的保護措置、②技術的保護措置、③組織的保護措置の確保が、厳然と要求されているのである。具体的には、安全な管理施設の設置、電子計算機処理に係るセキュリティの確保（ファイアーウォールの構築や情報の暗号化）、個人情報管理する上での安全管理規程の整備、職員研修・職員啓発などの措置を挙げることができよう。⁽⁵⁾

例えば、事例（C）との関連で、北海道警察では、職員が私有パソコンを公務に利用する場合の取扱いについて、平成一三年三月二六日付けで北海道警本部長から各警察署長等宛に通達がなされており、(a)フロッピーディスク等電磁的記録媒体の管理の適正を図るため、所属にフロッピーディスク等管理責任者（警察署にあっては副署長等）及び管理担当者（所属の長が課又は係ごとに指定する警部補等）を置くこと、(b)職員が私有パソコンを公務に利用するときは、パソコン等使用簿により管理責任者の承認を得ること、(c)使用者は私有パソコン内に公務に関する情報を保存してはならないこと、(d)管理責任者は私有パソコンについて公務に関する情報の有無を年一回以上点検、確認すること、(e)使用者は私有パソコンを庁外に持ち出す場合は、予め管理担当者からパソコン内に公務に関する情報が残されていないことの確認を受けること、こういった内容が定められていたようである。本件事例は、前記③の組織的保護措置に関わるものであり、札幌地裁は主に(b)、(c)及び(e)について、警察官の違反行為を認めたものである。

第二款 個人情報の利用

(一) 個人情報の適正な利用措置

行政機関個人情報保護法は、第三条二項で「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。」と規定するとともに、第七条で「個人情報の取扱い

に従事する行政機関の職員若しくは職員であつた者……は、その業務に関して知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない。」と規定する。こういった内容は、個人情報保護条例でも規定されている。例えば、事例（C）との関連で、北海道個人情報保護条例の前記第一一条二項とともに、第一三条一項は、「実施機関の職員は、職務上知り得た個人情報のみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない。その職を退いた後も、同様とする。」と規定している⁽⁶⁾。

まさに、行政機関が利用目的に達成不要な個人情報を保有することは、安全管理上の問題であると同時に、事案如何によつては、誤った利用等がなされるおそれがある。前記の規定は、これを回避するための措置として置かれている。

(二) 個人情報の不正・不当な利用

一般に、行政機関個人情報保護法や個人情報保護条例で規定されている「みだりに他人に知らせる」とは、正当な理由がなくして、職務上知り得た個人情報の内容を他人に知らせることであり、「不当な目的に利用する」とは、例えば、自己又は他人の私的利益のために個人情報の内容を利用する場合、その他正当性を欠く目的のために個人情報の内容を利用すること⁽⁷⁾をいう。いずれにしても、個人情報の取扱いに従事する行政機関の職員若しくは職員であつた者には、個人情報の組織的利用であるか否かを問わず、当該情報の漏洩や不当な目的の利用が禁止されている。

この点、事例（B）にあつて、本件リストには情報公開請求者の氏名、郵便番号、住所、電話番号等の個人情報、その他職業欄等への本件記載に加え、開示請求回数等、他者にはみだりに保有されたり開示されたくない情報が含まれていた。本件東京地裁判決によれば、当該リストの作成者（A三等海佐）は、本件リストに入力する個人情報情報公開業務を行う上で必要とされる範囲を超えるものであることを自覚しており、また、本件

リストを防衛庁（現防衛省）情報公開室以外の職員へ配布したことには故意があった旨が認定されている。そうであるならば、本件リストへの記載内容には、原告に対するプライバシーの侵害が存するとともに、本件リスト作成者は、みだりに個人情報の内容を他人に知らせ、不当な目的に利用したと言えよう。この点は、同地裁判決が、「なお、A三等海佐が本件リストを作成したことは行政機関電算処理個人情報保護法四条二項（現第三条二項——筆者注）に、本件リストを情報公開室以外へ配布したことは同法一二条（現第七条——筆者注）に、それぞれ違反するものと解される。」と判示していることに符合しよう。⁽⁸⁾

（三）不正利用に関する処罰

行政機関個人情報保護法第七条に違反して、あるいは北海道個人情報保護条例第一三条一項に違反して、「業務に関して知り得た個人情報」ないし「職務上知り得た個人情報」の内容を、誤って「みだりに他人に知らせた」としても、同法及び同条例上には罰則規定が置かれていないことから、一般に、処罰の対象とされることはない。しかし、「行政機関の職員若しくは職員であった者が、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、これを「盗用した」ときは、行政機関個人情報保護法第四条で処罰されることとなる。個人情報保護条例でも、こういった不正盗用罪が規定されており、例えば、北海道個人情報保護条例の第五八条二項を挙げることができる。⁽⁹⁾ もっとも、事例（B）にあつては、防衛庁（現防衛省）の職員であったA三等海佐が、「自己若しくは第三者の不正な利益を図る目的で盗用した」わけではないので、行政機関個人情報保護法で処罰されることはなからう。

他方、事例（A）との関連で、宇治市個人情報保護条例の第五〇条及び第六九条以下に代表されるように、個人情報 の不正利用を、個人情報の不正盗用罪として処罰するのではなく、不正な複製等の行為として処罰する条例も見られる。同じく、埼玉県草加市個人情報保護条例第一三条及び第四七条のように、「何人」に対しても

「不正記録等」を禁止する規定を設け、違反行為について処罰規定を置いている条例も見られる。⁽¹⁰⁾

第三章 個人情報の適正な外部委託に必要な措置と違反行為

第一款 個人情報と外部委託

(一) 安全確保措置

行政機関個人情報保護法は、個人情報の処理を外部に委託する際に、行政機関に対して必要な措置を講ずべきことを明確に規定しているわけではない。もともと、同法の第六条二項が、「前項の規定は、行政機関から個人情報取扱いの委託を受けた者が受託した業務を行う場合について準用する。」と規定していることから、同条一項の「行政機関の長は、保有個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有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。」との規定と相俟って、委託者としての責務が導き出されよう。

他方、個人情報保護条例では、実施機関に対して、外部委託等に伴う必要な措置を明確に義務づけていることが多い。例えば、事例(A)との関連で、宇治市個人情報保護条例は、第一条一項で「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。」と規定するとともに、同条二項は、「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……が講ずるべき個人情報の漏えい、き損、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明らかにしなければならない。」と規定している。そして、同条例は、第一条四項でも「実施機関は、受託者が受託した事務事業の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、当該受託者に対して必要な措置を講ずるこ

とができる。」と規定している。

国や地方公共団体の業務の中には、行政サービスの向上や効率的運営を図るため、専門性、迅速性及び経済性等を考慮しながら、情報処理を外部に委託することがある。例えば、個人情報に係る業務処理の委託の例としては、電算入力データバンチ処理の委託、公金の徴収・収納事務の委託などがあり、委託先としては、民間業者や外郭団体等がある⁽¹¹⁾。

(二) 委託者としての指揮・監督責任

個人情報に係る業務処理の外部委託には、個人のプライバシーの保護という観点からも、特に慎重な配慮が要求されるのである。すなわち、ここで重要なのは、受託者に個人情報の漏えいなどの事故が起きないよう必要な防止措置を、委託者が事前に講じなければならないことである。具体的には、受託者に対する事前調査により個人情報保護が図れるか否かのチェック、契約書・協定書等の中で個人情報保護の責務を明確にし、例えば、秘密の保持に関する事項、再委託の禁止・制限に関する事項、情報の管理方法の指定に関する事項などが、これらの書面の中に盛り込まれ、そして、受託者において実行されるべきである⁽¹²⁾。

事実、事例(A)にあつて、被告宇治市は、乳幼児健診システムの業務委託に関する甲社との委託契約書に、秘密の保持や再委託の制限等を定めていたようである。もっとも、本件京都地裁判決によれば、「被告は、本件データを利用して乳幼児健診システムの開発をするものを順次委託し、結局、丙社に前記の業務をさせる以上、当然に、丙社の従業員Tを指揮・監督して本件データの管理に万全を尽くすことが要請されていたといふべきであり、……」と判示されている。ここでは、請負契約に関する民法第七一六条の注文者責任と解し、被告宇治市の責任を否定することも可能と思われる⁽¹³⁾。しかし、被告側には、再々委託先までの事務の執行について指揮・監督の懈怠が問われ、民法第七一五条の使用人責任として、損害賠償が命じられるに至ったのである。本件事例を

参考にするならば、地方公共団体には、個人情報の処理に係る外部委託について、細部に亘る高度な注意義務が課せられることとなるう。

第二款 受託者の責務・責任

(一) 安全確保措置

既に述べたように、行政機関個人情報保護法は、第六条二項で受託者の責務を規定するとともに、第七条で「……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の内容をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない。」と規定する。こういった内容は、個人情報保護条例でも規定されている。例えば、事例（A）との関連で、宇治市個人情報保護条例は、第一条三項で「受託者は、受託した事務事業の範囲内において、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。」と規定するとともに、同条五項では、「受託者若しくは受託者であつた者又は受託した事務事業に従事している者若しくは従事していた者は、その事務事業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、又は不当な目的に利用してはならない。」として、受託者の責務を明確に規定している。

(二) 不正利用に関する処罰

受託者が民間業者である場合には、公務員法上の守秘義務が課せられていないので、不当な取扱いを行ったとしても、守秘義務違反は発生せず、契約違反で責任を追及されることとなるう。⁽¹⁴⁾しかし、正当な理由なくして、業務に関して知り得た個人情報をも自己又は第三者の不正な利益を図る目的で盗用した場合には、行政機関個人情報保護法第五十四条で処罰されることとなる。同様の規定は、多くの個人情報保護条例にも見受けられ、例えば、北海道個人情報保護条例の第五八条一項を挙げることができる。

他方、事例（Ａ）との関連で、宇治市個人情報保護条例は、第五〇条で、受託者による個人情報の不正複製等の禁止規定を置いており、これに違反した場合には第六九条以下で処罰されることになっている。また、同条例の第七二条は、受託者本人のみならず法人も処罰するとの両罰規定を置いてある点に特徴がある。⁽¹⁵⁾なお、宇治市個人情報保護条例違反で京都地検に送致されていた従業員Ｔ（被疑者）は、不起訴処分となるに至った。当該従業員Ｔがデータを持ち出した時点での旧条例は、宇治市個人情報保護条例の制定によって廃止されており、「刑の廃止」に当たるとして、事件発生当時の旧条例を適用して起訴することには、困難があるとされたためである。⁽¹⁶⁾

第四章 個人情報の不適正な管理・利用に起因する行政上の責任

第一款 行政職員としての責任

(一) 信用失墜行為

行政機関の職員が個人情報の不適正な管理・利用を行ってしまった場合、あるいは誤ってみだりに個人情報を他人に知らせてしまった場合には、こういった制裁が科されるのであろうか。例えば、資源の再利用という観点から、個人情報が記載された文書が庁舎内でメモ用紙に使用されていた場合、あるいは、警察官試験の願書郵送用の封筒が清掃業者によって庁舎内のトイレのゴミ袋として利用されていた場合などが挙げられる。これらは、一般に、職員に対して注意を促すなど、道義的・倫理的批判に止まるものと考えられる。

他方、事例（Ｂ）や事例（Ｃ）以外にも、上司の許可なくして個人情報を外部に持ち出し、車上盗難にあった事例、個人情報を通失により紛失した事例、あるいは個人情報を通燃ゴミとして市立病院内に放置していた事例、個人情報を路上に散乱させた事例等も見られる。さらに、行政機関の職員が、個人情報の不正盗用罪や不正複製

罪等を犯すことも想定できないわけではない。これらの事例にあつては、国家公務員法第九九条や地方公務員法第三三条にいう信用失墜行為に該当し、その行為をなした者は、国家公務員法第八二条や地方公務員法第二九条の懲戒処分を受けることとなる。もつとも、職員であつた者、すなわち職を退いた者がこういった行為を行った場合には、公務員法上の身分を有しないのであるから、懲戒処分を受けることはない。

(二) 守秘義務違反

行政機関の職員若しくは職員であつた者が、個人情報の中でも、特に「秘密」に該当する情報を漏洩してしまつた場合にはどうであらうか。この場合は、国家公務員法第一〇〇条一項や地方公務員法第三四条一項の「秘密を守る義務」に抵触することとなり、国家公務員法第一〇九条一二号（「一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金」）や地方公務員法第六〇条二号の罰則（「一年以下の懲役又は三万円以下の罰金」）が科されることとなる。また、特別職の公務員として個人の秘密を漏洩した場合には、例えば、自衛隊法第五九条一項の「秘密を守る」義務違反として、同法第一一八条一項一号で処罰されることもあるが、事例（B）⁽¹⁸⁾にあつては、防衛庁（現防衛省）職員であつたA三等海佐が、個人の秘密を漏洩したわけではない。さらに、公務員として医療に従事する医師や看護士の場合には、刑法第一三四条一項の秘密漏示罪が適用され、国税関係職員であれば所得税法第二四三条や法人税法第一六三条の、そして、地方税関係職員であれば地方税法第二二条の守秘義務違反が問われることとなる。⁽¹⁹⁾いずれにしても、これらの規定による守秘義務違反と国家公務員法や地方公務員法にいう守秘義務違反との関係については、一般に、観念的競合（刑法第五四條）⁽²⁰⁾と解されよう。なお、当該「秘密」の漏洩は、単なる服務規程違反を処罰するものでなく、刑事罰を科するものである。従つて、行政機関の職員若しくは職員であつた者には高度の「可罰的違法性」が存することが必要とされるので、個人情報の中でも特に「秘密」に該当する個人情報秘密情報を漏洩したとして処罰するには、当該個人情報秘密情報が「形式秘」ではなく、「実質秘」に該当しなければ

ばならないものと言えよう。この点は、最高裁昭和五二年二月一九日決定（大阪国税局課税資料流出事件Ⅱ 国家公務員法違反被告事件・刑集三一巻七号一〇五三頁・判例時報八七三号二二頁・判例タイムズ三五七号二一四頁）で、国家公務員法一〇〇条一項にいう秘密とは、「非公知の事項であつて、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものをいう。」と示されていることに符合しよう。²¹⁾

第二款 行政組織としての責任

(一) 国家賠償責任

個人情報の外部委託に起因する行政責任としては、事例（A）で見たように、民法第七一五条に基づく使用者責任が追及されることがある。一般に、行政機関による個人情報の不適正な管理・利用に基づいてプライバシーが侵害されたと思料する場合には、事例（B）及び事例（C）に代表されるように、国家賠償法第一条の責任を追及することが可能である。²²⁾ もっとも、国家賠償法第一条は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定していることから、「公権力の行使」、「職務」、「故意又は過失」、「違法」といった要件に、争われている事実が該当するかが問われよう。

この点、事例（B）にあつては、防衛庁（現防衛省）の職員であつたA三等海佐の本件リストの作成・配布に係る「故意又は過失」及び「違法」が主たる争点とされており、いずれも認定された結果、国には損害賠償責任が発生するに至つた。²³⁾ ここでは、「故意又は過失」及び「違法」の認定を個別に判断しており、いわゆる二元論からのアプローチと見てよからう。²⁴⁾ 他方、事例（C）にあつては、「故意又は過失」、「違法」のみならず、「職務」が主たる争点とされていた。札幌地裁は、警察官の本件行為を「職務行為」と認定したものの、逆に、札幌

高裁は、職務行為が該当性を否定している。当該警察官の本件行為は、自宅で行われたものであるが、教育職員が自宅で採点を行うように、職務の延長として同行行為が行われたとみるのが妥当であろう。この点を考慮するならば、職務行為関連性が肯定されてしかるべきであり、札幌地裁の論旨の方が説得力に富んでいる。また、札幌地裁は、当該警察官の本件行為については注意義務違反を認めたが、札幌高裁は、本件捜査情報 of 外部流出という結果についての予見可能性、ひいては注意義務違反を否定している。いずれの判決も、「故意又は過失」及び「違法」の認定について、いわゆる一元論からのアプローチを行っているが、ウイニーによる情報の外部流出が社会問題化され、その危険性がマスコミ等によって既に指摘・周知されていた社会状況を踏まえれば、当該警察官には、職務上尽くすべき注意義務違反があったことを認定すべきであり、札幌高裁判決の論旨には疑問が残る。

(二) 謝罪広告の掲載

名誉毀損に関しては、民法第七二三条が、「他人の名誉を毀損した者に対しては、裁判所は、被害者の請求により、損害賠償に代えて、又は損害賠償と共に名誉を回復するのに適当な処分を命ずることができる。」と規定している。⁽²⁶⁾民法上、プライバシーの侵害には、明確な規定が存在しない。しかし、事例(B)にあって、東京地裁は、「本件リストの作成及び配布により原告が被った損害の程度その他本件に顕れた一切の事情を勘案すると、……、損害を回復するための処分として謝罪広告及びお詫び文の掲載を命ずるまでの必要性があるとは認められない。」としたものの、「プライバシー侵害についても同条(民法第七二三条——筆者注)を適用ないし類推適用する余地がある。」と判示している。

関係人のプライバシーが一度公開されてしまった後に、後日改めて謝罪広告が掲載されることになれば、プライバシーに関する事実が公衆に広く知れ渡ることとなり、現実の救済策としての有効性には疑問がある、との批判がある。しかし、こういった危険性を承知の上で、関係人が謝罪広告の掲載を望んでいる場合には、これを

積極的に認めることも一方法ではある。なぜなら、こういった措置が行われうる可能性があることに鑑みれば、プライバシーの侵害に対する未然の抑止力が働くことは言うまでもないからである。⁽²⁷⁾

おわりに（課題と展望）

事例（A）で見たように、地方公共団体は、膨大な個人情報を保有している。また、事例（C）で見たように、個人のプライバシー情報、センシティブ情報をも保有している。国にあっても同様と考えられるが、規制対象領域や給付行政領域の拡大に伴って、行政は、ますます増大する個人情報、プライバシー情報やセンシティブ情報を保有・処理せざるを得ない状況となっている。したがって、基本四情報といわれる氏名、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）の情報が、国や地方公共団体内部のみならず、行政機関相互の域を超えて、分野を超えて利用されることも少なくない。⁽²⁸⁾ また、事例（A）で見たように、事務処理の効率化・能率化を図るために、個人情報処理の外部委託がなされることもある。さらに、行政機関のIT利用は、従来の特定の事務事業に係る専門分野における集中的な管理から、ネットワークを通じたすべての事務事業に係る職員による利用へと拡大している。⁽²⁹⁾

そうであるならば、個人情報の安全確保を十分に実効性あるものとするには、物理的措置や技術的措置もさることながら、組織的措置として、職員研修・職員啓発が今後はより一層重要性を帯びてこよう。なぜなら、個人情報保護制度と実際の個人情報の取扱いというダブル・スタンダードが併存することからしても、⁽³⁰⁾ 法文にそぐわない実態が解消されなければ、「仏作って魂入れず」に帰結してしまうからである。事例（B）で見たように、

行政機関の職員によって、本人の知らない間に個人情報に蓄積・再構築されることもあり、また、不正確な個人情報に独り歩きをすることで、本人が不当な評価・取扱いを受けることにもなりかねない。

個人情報の不正・不当な取扱いについては、精神的苦痛を理由とする国家賠償請求が直接的な救済方法かも知れないが、行政機関個人情報保護法や個人情報保護条例に基づく自己情報の開示・訂正・削除、ひいては利用停止の申立ても重要であることは論をまたない。ここでは、「自己情報コントロール権」が、十分な保障を受けるべきである⁽³¹⁾。事例(B)に関する東京地裁判決は、まさに、「本件個人情報について、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを保有されたり開示されたくないと考えることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報は、原告のプライバシーに係る情報として法的保護の対象となるというべきである。」と判示している。こういった点も含め、法令の厳格な運用とともに罰則の強化なども、行政機関の保有する個人情報の適正な利用・管理に必要な措置と言えまいか。

(1) 本稿で参照した主な文献は、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)、岡村久道『個人情報保護法』(商事法務・二〇〇五年)、奥津茂樹『個人情報保護の論点(ぎょうせい・二〇〇四年)、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)、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)、多賀谷一照『要説個人情報保護法』(弘文堂・二〇〇五年)、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)などである。

(2) 京都地裁では、被告宇治市に対して、原告一人あたり一万五〇〇〇円の損害賠償が命じられており、大阪高裁でも、一審判決が支持されている。なお、宇治市は控訴審判決を不服として上告したが、最高裁では、上告審として受理しない旨の決定がなされるに至った。判例評釈としては、伴義聖・小安政夫「はんれい最前線・住基台帳データ売

買で自治体に衝撃」(判例地方自治二七二号) 四頁～一四頁、齋藤義浩「宇治市住民票データ流出事件」(法律時報七八巻八号) 九二頁～九三頁、右崎正博「住民票データ流出とプライバシーの権利—宇治市住民票データ流出事件—」(平成一三年度重要判例解説・憲法二) 八頁～九頁などがある。

(3) 東京地裁では、被告国に対して一〇万円の損害賠償が命じられたが、謝罪広告及びお詫びの文の掲載を求める請求は、棄却されるに至った。判例評釈としては、藤原家康「防衛庁情報公開請求者リストの作成配布を理由とする国家賠償請求」(法律時報七八巻八号) 一〇〇頁～一〇一頁、その他、奥津・前掲書一五二頁～一五六頁を参照されたい。なお、本件事例と同様に、防衛庁(現防衛省)職員によるリストの作成・配布が違法とされた事案としては、新潟地判平成一八年五月一日(損害賠償請求事件)判例時報一九五五号八八頁があるので、併せて参照されたい。

(4) 札幌地裁では、被告北海道に対して、四〇万円の損害賠償が命じられている。しかし、札幌高裁は、本件通達の徹底がなされていなかったものの、A巡査が自宅でパソコンを利用することは、外形的に見ても社会通念上、警察官の職務の範囲に属するということはできないとしている。また、同高裁は、捜査情報の流出新聞記事が出るまでは、一般にはウイルスについての内容は広まっていなかったことなどを総合すると、管理担当者等において、本件捜査情報が入インターネットを通じて外部に流出するという結果について、予見可能性があったということとはできないとして、第一審判決中の控訴人敗訴部分を取り消し、被控訴人の請求を棄却するに至った。判例評釈としては、岡村久道「コンピュータウィルス感染による個人情報漏えいと損害賠償責任」(NBL八一三号) 二六頁～三四頁がある。なお、控訴審判決の全文については、竹内朗他「個人情報流出対応に見る実践的リスクマネジメント」(商事法務・別冊NBL・二〇〇六年) 一一九頁～一三三頁を参照されたい。

(5) 宇賀・前掲書二四六頁～二四七頁、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・前掲書三二頁～三三頁、その他、兼子・前掲書二一八頁～二二四頁、多賀谷・前掲書一〇一頁～一一三頁、夏井他・前掲書一二七頁～一三三頁などを参照。

(6) なお、行政機関個人情報保護法にいう「従事者」や「職員」、個人情報保護条例にいう「職員」には、一般職公務員に限らず、守秘義務規定が原則として適用されない特別職公務員、その他、嘱託職員、臨時職員、アルバイト職員、人材派遣企業から派遣された職員なども含まれる(夏井他・前掲書二八七頁を参照)。

- (7) 宇賀・前掲書二四八頁、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・前掲書三四頁～三五頁などを参照。
- (8) なお、行政機関個人情報保護法の旧法である行政機関電算処理個人情報保護法については、総務省行政管理局監修『新訂版・逐条解説個人情報保護法』(第一法規・一九九一年)を参照されたい。
- (9) 「不正盗用」の意義については、夏井他・前掲書二二頁～二二二頁を参照。
- (10) 奥津・前掲書一三九頁、右崎・前掲論文九頁を参照。
- (11) なお、外部委託とは、委任契約や請負契約といった契約の種類や内容にかかわらず、行政機関や実施機関が他の者に、保有している個人情報取扱の全部又は一部を行うように依頼する契約の一切を含むものとされる(詳しくは、夏井他・前掲書一四一頁～一七四頁、二八九頁を参照)。
- (12) 詳しくは、兼子他・前掲書二二頁～二二三頁、多賀谷・前掲書一一四頁～一一七頁、夏井他・前掲書一六六頁～一七四頁などを参照。
- (13) 伴義聖他・前掲論文一二頁～一三頁を参照。
- (14) 詳しくは、夏井他・前掲書九八頁～一〇一頁、一九八頁を参照。
- (15) その他、三重県個人情報保護条例などでも両罰規定が置かれている(夏井他・前掲書二二二頁～二二三頁を参照)。
- (16) 奥津・前掲書五〇頁～五一頁、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入門―』(財団法人経済産業調査会・二〇〇二年)二六五頁～二六七頁を参照。
- (17) 以下に掲げた具体的事例に関しては、奥津・前掲書一四二頁～一四三頁、一四八頁～一五二頁、二五八頁～二六二頁を参照。
- (18) この点は、岡村・前掲書三一八頁でも一部触れられている。
- (19) なお、新聞報道(中日新聞・二〇〇八年六月二五日付朝刊)によると、岐阜県可児市の元税務課長ら二名が、固定資産税に関する市民情報を不動産業者に漏らしたとして、全国で初めて地方税法違反(守秘義務違反)で逮捕されたようである。

(20) 橋本勇『新版・逐条地方公務員法（第一次改訂版）』（学陽書房・二〇〇六年）六〇一頁。

(21) なお、東京高判平成五年三月二二日（公文書非開示決定処分取消請求事件・判例時報一四五八号四九頁・判例タイムズ八五四号一一二頁……地方税法二二条にいう「秘密」とは、実質秘すなわち一般に知られていない事実であつて、本人が他人に知られないことについて客観的に相当の利益を有すると認められる事実をいい、市の固定資産の評価替えのために不動産鑑定士が行つた宅地の鑑定結果及びその内容を記載した公文書の記載内容は、地方税法二二条にいう秘密に該当しない）、仙台高判平成一八年九月二七日（損害賠償請求事件・判例地方自治二九一号一九頁……職員が、市税の滞納額を無関係の第三者である金融機関や営業関係者に対し開示することは、地方公務員法三四条一項に違反し違法であるが、これによる損害の発生は認められない）なども参照。また個人情報保護における守秘義務に関するものではないが、西島羽和明『情報公開の構造と理論』（敬文堂・二〇〇一年）一五三頁～二〇二頁は、情報公開制度における守秘義務について詳細な検討を行っている。

(22) 国家賠償法第一条の責任が追及された事例につき、夏井他・前掲書二〇〇頁～二〇七頁も参照。

(23) なお、新聞報道（中日新聞・二〇〇八年八月一五日付朝刊）によると、当該A三等海佐に対しては、国が合計二二万円の求償権を行使したようである。

(24) 国家賠償法第一条にいう「故意又は過失」及び「違法」の認定について、一元論及び二元論に関しては、宇賀克也『行政法概説Ⅱ行政救済法』（有斐閣・二〇〇六年）三六二頁～三六四頁、三七九頁～三八一頁、塩野宏『行政法Ⅱ行政救済法（第四版）』（有斐閣・二〇〇五年）二八二頁～二九四頁、芝池義一『行政救済法講義（第三版）』（有斐閣・二〇〇六年）二五〇頁～二五六頁などを参照。

(25) 岡村・前掲論文二八頁～三三頁を参照。

(26) 謝罪広告の掲載が認められた著名な事件としては、最判昭和三十一年七月四日（民集一〇巻七号七八五頁）がある。高橋和之他『憲法判例百選Ⅰ（第五版）』（有斐閣・別冊ジュリストNo.一八六・二〇〇七年）七六頁～七七頁（芹沢斉執筆）、堀部政男他『メディア判例百選』（有斐閣・別冊ジュリストNo.一七九・二〇〇五年）一四二頁～一四三頁（蟻川恒正執筆）などを参照。

(27) なお、フランスでは、プライバシー侵害に対する法的救済措置として、損害賠償のみならず、差止請求、謝罪広

告、反論文や判決文の掲載までも認められている。この点、詳しくは、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) 一三四頁以下を参照。

(28) この点は、夏井他・前掲書二一四頁～二三二頁に詳しい。

(29) 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・前掲書三三三頁。

(30) 奥津・前掲書二六八頁～二六九頁。

(31) 自己情報の「コントロール権」という概念についてであるが、これを「管理」ないし「統制」のような強力な権利と見るのではなく、「情報技術の発展によって情報が勝手に流出するようになったことに歯止めをかけること」と見るような解釈も提示されている(石井夏生利『個人情報保護法の理念と現代的課題』勁草書房・二〇〇八年の五五八頁～五五九頁を参照)。