

# 行政調査論の現状と課題

——行政情報管理の視点を踏まえて——

藤原 静雄

- I. はじめに
- II. わが国における行政調査論の概観
- III. 情報公開・個人情報保護の視点から
- IV. おわりに

## I. はじめに

本稿<sup>1)</sup>は、わが国の行政調査論を概観し、行政情報管理という観点<sup>2)</sup>からこれを再検討しようとするものである。前半において、これまでのわが国の行政調査論を概観するとともに、その特徴を紹介し、後半において、わが国での制度化後、一定の運用実績がある情報公開・個人情報保護制度の理論と実務を踏まえて、若干異なった角度から行政調査をみる。この作業を通じて、従来の行政調査論<sup>3)</sup>に若干の点を付け加えることができればと思う。

- 
- 1) 本稿は、2008年度の東アジア行政法学会（テーマの一つが「行政調査制度の整備と人権保障」）における報告原稿「日本の行政調査論」（2008年5月24日）に加筆修正を施したものである。
  - 2) 今日、行政調査論が情報の収集、利用、管理との関係で語られるようになってきた点に着目して、情報公開、個人情報保護といった情報法の中心部分の法制の理論・運用の観点から、行政調査を考えてみたい、という趣旨である。文献も含めて、二・1で詳細に論じている。

議論の前提として、行政調査という概念の内包・外延、行政法学上の体系的な位置付けを明らかにする必要があるが、現在、この点について学説が一致した状況にあるとは言えない。行政機関の行なう情報の取扱いの中で、収集活動の段階を行政調査と認識し、説明すること自体は通説になりつつあると思われるが<sup>4)</sup>、行政調査そのものを従来の行政法学の体系上どう位置づけるかという点については学説に争いがある<sup>5)</sup>。本稿は、この点の詳細に立ち入るのではなく、行政情報管理の観点からはどのような問題点があるのかを明らかにすることに重点を置くものである。

行政機関の情報収集活動は、①積極的ないし能動的なもの（立入・報告徴収等）と消極的ないし受動的なもの（届出・申請等）、また、②一般的なもの（統計調査等）と個別なもの（具体の処分の執行のためのもの等）<sup>6)</sup>、③収集自体の態様として、任意的なものと強制的なもの—もっとも任意・強制というよりも、行政指導によるものとそうでないものと直截に表現した方が実態に合うと思われる—、本人からの直接収集か第三者からの収集か、公然か秘密裡か等に分類<sup>7)</sup>できる。さらに、人権保障という観点からは、④手続の整備の有無、⑤保護されるべき利益との関係（生命・身体にかかる利益か財産的利益か等）、⑥個人を対象とするものか法人を対象とするものか、といった観点も重

---

3) 日本の行政調査に関する議論の整理としては、曾和俊文「行政調査論再考（一）（二）」三重大学法経論叢4巻2号33頁以下、同5巻2号63頁以下（1997～1998）が詳細である（以下、再考（一）等と略す）。

4) 塩野宏『行政法Ⅰ（第4版）』（有斐閣、2005）294頁など参照。ただし、藤田宙靖『第四版 行政法Ⅰ（総論）改訂版』（青林書院、2005）312頁。

5) 定義・位置付けについては、曾和・再考（一）36頁以下参照。

6) 日本の公法学会でも行政調査に関する報告は2度行なわれているが、そのうち、鈴木庸夫「政策形成と行政調査—統計調査を中心にして—」公法研究49号140頁以下（1987）が一般調査に係るもの、早坂禧子「行政調査—強制的の視点を中心にして—」同58号194頁（1996）が個別調査に係るものである。

7) 行政調査の分類という観点からは、山村恒年「現代行政過程論の諸問題（七）～（一一）」自治研究60巻七号・一〇号、61巻二号・三号・八号（1984～1985）、とくに60巻七号94頁以下が詳細である。

要である。

以下の検討は、分類にはこだわらず、問題点を提示することを目的とするが、主として、積極的な収集活動を念頭に置いている。

## Ⅱ. わが国における行政調査論の概観

### 1 学説の状況

① わが国の行政法学において、従来の通説<sup>8)</sup>とは異なり、情報収集活動に着目して行政調査が論ぜられるようになったのは、そう新しいことではない。学説において、租税法学からの問題提起<sup>9)</sup>を受ける形で、行政による調査活動を「即時強制」から切り離し、行政調査という概念の下、非権力的手法による情報の収集をも念頭において問題を考察する必要性が、塩野教授により唱えられたのは1973年のことである<sup>10)</sup>。その後、憲法学からも、情報の収集という共通項でくれる行政調査をプライバシーとの関わりにおいて考究する必要があるという問題提起が、佐藤教授によりなされた<sup>11)</sup>。もっとも、実務<sup>12)</sup>では、戦後早い段階から、すべての立入調査を即時強制として捉えていたわけではないという点も指摘しておく必要があるろう。

これらの問題意識を受けて、1980年代から90年代にかけて、主としてアメリカ法を素材とした曾和教授の精力的な研究が展開される<sup>13)</sup>。また、統計情報を主とした鈴木教授の研究<sup>14)</sup>もここにあげておくべきであろう。そして、

---

8) 田中二郎『新版 行政法上（全訂第二版）』（弘文堂、1974）180頁、なお、Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* 10. Aufl., 1973, S. 112.

9) 金子宏・判例評論172号（判時700号）（1973）14頁。

10) 塩野宏「行政調査」ジュリスト法学教室（第2期）3号132頁（1973）、同『行政過程とその統制』（有斐閣、1989）所収。

11) 佐藤孝治「『行政調査』とプライバシーの保護—アメリカ法における立入検査の問題を中心として—（一）（二）」法学論叢97巻3号1頁、同4号1頁（1975）。

12) 法務府法制意見昭和24・7・27『法制意見総覧』（ぎょうせい、1986）1102頁では、食品衛生法の立入りは強制立入りを認めるものではないとしている。夙にこの点を指摘するものとして、阿部泰隆『行政の法システム上（初版）』（有斐閣、1992）310頁がある。

体系書でも、行政調査を情報管理行政あるいは情報公開・個人情報保護との関連で論ずるものが増えてくる<sup>15)</sup>。

このような状況の中で一はしがきで述べたように一、行政調査の位置付けについて、時系列的に言えば、順に、行政上の制度、事前手続の一段階、行為類型、行政上の手段、行政行為に準ずるものと、それぞれ説明する考え方、そして、これらとはやや異なり、位置付けよりもひとまず法的問題の発見のために「情報収集活動」を考察するという考え方、などが唱えられている<sup>16)</sup>。

しかしながら、個別の研究として見た場合、税法分野とくに税務調査における調査統制論の研究は比較的多くみられるものの<sup>17)</sup>、全体としてみれば、行政法学からのこのテーマへのアプローチはなお少ない<sup>18)</sup> というのが現状である。既に述べたように、この間、2度行政調査にかかる報告が公法学会でなされているが、それぞれ、現代行政の手法、行政の実効性確保という統一テー

- 
- 13) 曾和俊文「経済規制行政における行政調査の法的規制—米国連邦取引委員会 (FTC) の調査権を中心として (一〜四)」法学論叢 109 卷 3 号・6 号、110 卷 3 号、111 卷 1 号 (1981〜1982)、同・「再考 (一) (二)」など。
- 14) 鈴木庸夫「行政における情報管理と国民の権利」ジュリスト 859 号 72 頁 (1986)、同・注(6)掲記論文、同「行政情報と統計情報—統計法改正と『共助』概念」『雄川一郎先生献呈論集 (下)』(有斐閣、1990) 624 頁。
- 15) 例えば、芝池義一「情報管理行政論」室井ほか編『現代国家の公共性分析』(日本評論社、1990) 134 頁、テキストレベルでは、阿部・前掲注 12) 308 頁を嚆矢とする。この他、大橋洋一『行政法 (初版)』(有斐閣、2001) も同じ問題意識と思われる。宇賀克也『行政法概説 I (初版)』(有斐閣、2004) も行政調査を情報の収集・管理・利用の中で論じている。
- 16) 制度説：室井力・塩野宏編『行政法を学ぶ 1』(有斐閣、1978) 185 頁、事前手続の一段階説：兼子仁『行政法総論』(筑摩書房、1983) 133 頁、手段説：高木光「行政の実効性確保の手法」神戸法学雑誌 36 卷 2 号 201 頁、行為説：藤田宙靖『新版行政法 I 総論』(青林書院、1985) 236 頁、準行為形式説：(濱西隆男「『行政調査』試論 (上) (下)」自治研究 76 卷一 号 68 頁、同 3 号 66 頁 (2000)、問題発見アプローチ：曾和・再考 (一) 38 頁。
- 17) 例えば、水野忠恒「行政調査論序説」『雄川一郎先生献呈論集 (中)』(有斐閣、1990) 469 頁、曾和俊文「質問検査権をめぐる紛争と法」芝池義一ほか編『租税行政と権利保護』(ミネルヴァ書房、1995) 95 頁など。

マの下での報告である。行政情報の管理という点からの直接的なアプローチはない。

なお、学説史として触れておけば、統計（国勢調査）については、既に、美濃部行政法の中で取り上げられており、申告義務は人的公用負担と位置づけられている<sup>19)</sup>。

## 2 行政実務・立法動向・判例

次に、わが国の行政調査の特色<sup>20)</sup>について、①主として権利保障という観点から各省庁の制度を概観してみても目を惹く点—これまで指摘のない点を中心に—、②行政調査に係わる近時の立法の動向（ここで、便宜、韓国の立法も紹介する）、③情報収集の観点から取り上げるべき裁判例について触れておく。

### ① 行政調査の実務の現状

第一は、金融検査、証券検査などの分野では—従来の組織による検査に不透明であるという批判があったという、当該制度・組織の誕生の経緯も影響していると思われるが—調査の透明性にかかなりの配慮がなされているということ

18) 近時の動向で注目される点をあげておけば、実務家の側から、行政調査を行為形式に準ずるものと位置づけて詳細に検討する論考があらわれたこと（濱西・前掲注（16））、刑事法学者の手になる行政調査と刑事手続に関する包括的な研究が公にされたこと（倉倉宏紀「行政調査と刑事手続」法学協会雑誌 123 卷 5 号 818 頁、同 6 号 2091 頁（2006）、同「行政調査と刑事手続—行政情報の刑事手続における利用可能性に関する一考察」刑法雑誌 46 卷 2 号 204 頁（2007）、個人情報保護を意識した個別研究があること（山本未来「行政調査としての防犯カメラとプライバシー保護—杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例制定を契機として—」明治学院大学法科大学院ローレビュー 1 卷 2 号 31 頁（2005）、である。

19) 報告者が参照し得た限りでは、美濃部達吉『日本行政法 第 4 卷』（有斐閣、1916）385 頁に、社会統計（国勢調査）を公企業と位置づける記述がある。また、同『日本行政法下巻』（有斐閣、1940）、755 頁以下、858 頁では、公の統計及び調査事業の項を起し、国勢調査の申告義務を人的公用負担としている。

20) 行政調査の実務について、濱西隆男「日本における行政調査の実情とその統制の在り方について」『東アジア行政法学会第 8 回学術総会』（2008）参照。本文での検討は、各省庁の HP、制度の関係法令等を概観した結果であり、運用の実態のすべてを調査しているわ

ある。これは、検査方針、マニュアル、Q & Aなどの多くがHPで公開されていること、被検査機関に対する「意見申出制度」、立入検査中・後に被検査機関の経営陣から意見を聴く「検査モニター」が導入されていることからうかがわれる。すべてではないと思われるが、実務指針レベルの規範<sup>21)</sup>が公開されていることは、今後の手続法制を考える上で参考になるのではないか。

第二に、第一とも関連するが、関係規則・規程の公開度にかかなりの差があること、これらの行政基準に関する争いは後述のように情報公開請求の場にも持ち込まれていることが指摘できる。これも行政手続法のパブリックコメント（意見公募手続）の在り方を考える上での検討課題となろう。

第三に、行政指導による調査（これには、いわゆる自主点検（金融、保険、電力等において事業者の法令違反発覚時に利用される）も含めることが許されよう）を検討することなくして権利保障を語ることは難しいのではないか。調査に行政指導という手法を用いることを禁ずるのは非現実的であるが、行政指導の限界論（行政手続法のルール）が機能しているのかどうかの検討が必要であらう。

第四に、法人の場合には、監督行政の中で情報収集を行なうための調査一個別企業の不祥事を受けての業界一斉調査などは、正規の法的制度の前段階のものと言えるが、無視できない役割を果たしていると思われる。さらに、個人と異なり法人の場合には、業界団体を通じた調査も依然として大きな役割を果たしていることに留意が必要であらう。

第五に、わが国の縦割り行政との関係で、重複調査による事業者の負担、情報の共有化の欠如（いずれも、国の行政機関相互、国の行政機関と地方の行政機関の間に存する）が、今日なお指摘されていることも忘れてはならないであらう<sup>22)</sup>。

---

けではないことをお断りしておく。

21) これに関連して、斎藤誠「公法的観点から見た銀行監督法制」金融法研究20号（2004年）63頁、野村修也「金融検査マニュアルの法的性質」江頭憲治郎・増井良啓編『融ける

## ② 立法の動向等

i) 情報の収集・利用・管理という観点から見た場合、近時のもっとも大きな法改正は、一般調査に係わるものであるが、60年振りになされた統計法の全面改正である<sup>23)</sup>。この改正は、経済財政諮問会議での意見をきっかけに始まったもので<sup>24)</sup>、1947（昭和22）年制定の旧統計法と、同じく1952年制定の統計報告調整法を中心とした日本の統計法の体系を根本的に見直したものである。具体的に法の文言には表われていないが、統計情報は「公共財」ではないかという観点からの問題提起を受けて様々な議論、特に有効利用の観点からの議論がなされている。本稿の関心事との関係で言えば、調査票情報の目的外利用や二次利用が法律上の根拠をもって定められたこと（同法32条、33条）、行政のための統計から社会の情報基盤としての統計という方向性の転換に伴い、研究者等からの委託に基づくオーダーメイド集計及び匿名データの作成が制度化されたこと<sup>25)</sup>（同法34条～36条、38条）、新法において新たに導入された事業所集団データベースや匿名データの存在も考慮して、調査票情報等の適正管理や秘密保護の規定があらためて整理されたこと（同法39条～43条）、第三者機関である「統計委員会」一各省縦割りの中で統計の司令塔としての役割が期待されている一が匿名データの匿名性確保の審査にあたるなどの権限を与え

---

境越える法3・市場と組織』（東大出版界、2005年）205頁。

- 22) 「地方支分部局等における指導監督行政（立入検査）に関する調査の局長通知」（総務省行政評価局2006.12.19）参照。
- 23) 概要の紹介として、田村典之「統計法」法令解説資料総覧312号（2008）5頁。法律の施行について、統計委員会に関する部分は2007年10月1日から施行されており、その他の部分は2009年春の施行が予定されている。
- 24) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（閣議決定）の第1部-2.-（3）の部分にある。報告者は、統計制度改革検討委員会のワーキンググループの座長を務めたが、ここでのまとめは私見である。たとえば、私見によれば、統計情報が公共財かどうかという議論そのものは、立法の過程では棚上げされている。
- 25) オーダーメイド集計とは、調査票情報（個票データ）を用いた統計の作成を希望する研究者等から、個別の委託を受けた調査実施者が、自ら集計等を実施し、依頼者に対しては作成した統計結果のみを提供するものであり、匿名データとは、調査票を加工して個人

られたこと、行政機関個人情報保護法は適用除外とされていること（同法52条）などの点があげられる。

ii) また、立法の動きと関連する行政調査に係る議論としては、2005（平成17）年の独占禁止法の改正に伴い、今後の課題を検討している「独占禁止法基本問題懇談会」での議論<sup>26)</sup>がある。わが国の行政調査の独自性と国際的標準化の問題が議論の中心であるように思われるが、法人に対する手続保障という観点から示唆に富むものである。

iii) 行政調査手続について、日本の行政手続法が行政調査を適用除外としていること（同法3条1項14号）、その理由は、統制の必要性を否定するものではなく行政調査の多種多様性によるものであること<sup>27)</sup>、は周知のところと思われる。第一次臨時行政調査会のいわゆる橋本草案<sup>28)</sup>以来の課題であるが、行政調査手続の統制という観点からは、2005年の行政手続法の一部改正による意見公募手続（及びその対象となっていなくとも行なわれる事実上のパブリックコメント手続）が一定の役割を果たしうることを指摘しておきたい。すなわち、①で触れたように、各省庁の調査・検査に係る方針等が正式あるいは事実上のパブコメにかけられる場合には、調査の在り方についての一定の透明性が確保されることになるという点である。

iv) わが国の手続法制では、行政調査は個別法の規律に委ねられたのであるが、このことが行政調査に関する一般的規定を設けることの可能性を否定した

---

又は法人の識別性を無くしたデータである。

26) 同懇談会（座長：塩野宏教授）の第28回、第31回の議事録に詳しい。参照、<http://www8.cao.go.jp/chosei/dokkin/kaisaijokyo/list.html>（2008・4・15アクセス）。また、カルテル調査をめぐる議論については、村上政博「独占禁止法基本問題懇談会で残された課題—行政調査の在り方及び行政調査と刑事手続きとの関係に係るイギリス、フランス、ドイツ実態調査報告」国際商事法務35巻12号（2007）1659頁参照。

27) 塩野・前掲注4）239頁。

28) これまでの行政調査手続に関する案については、濱西・前掲注（20）を参照。また、曾和俊文「行政調査手続の整備」ジュリスト1304号（2006）72頁参照。なお、今後の行政調査手続の立法の在り方を示唆するものとして、塩野宏・岡田正則・人見剛「立法による

わけではない、というのも共通の理解であろう。この点に関連する興味深い立法例が、韓国の2007年行政調査基本法<sup>29)</sup>である。

この法律は規制緩和の流れの中で成立したもので、とくに行政による事業者への重複調査に伴う負担の軽減を図るという狙い<sup>30)</sup>があるようであるが、以下のようなものである。

第一に、行政調査を、「行政機関が政策を定めて職務を遂行するための現場調査・文書閲覧・資料採取などを行うこと又は調査対象者に報告要求・資料提出の要求及び出席・陳述要求を行なう活動をいう」(2条1号)と定義している。ここにいう、行政調査には非権力的調査も含むと解されているようである。

第二に、外交・安保に関する事項、刑事・行刑に関する事項、租税・金融・公正取引委員会に関連する行政調査は、適用除外となっている。

第三に、適用除外事項を含めて、基本原則(4条)、法律上の根拠の要否(5条)、情報通信手段による行政調査(28条)の規定が適用される。

第四に、基本原則は、調査範囲の最小化及び濫用禁止の原則、実施の目的の適合性原則、予防重視の原則、重複調査の制限原則、内容の公表及び秘密漏洩の禁止原則、調査結果の目的外利用の禁止原則である。

第五に、行政機関の長に対して、行政調査運用計画を年度ごとに策定することが義務付けられている。

第六に、手続的規定として、事前通知、意見提出機会の付与、選定基準の閲覧申請権、調査の延期申請権、調査員の交換申請権、調査結果の通知、録音及

---

行政の変革と公法学」法律時報80巻10号9頁(塩野宏発言)参照。

29) 以下の記述は、呉峻根「大韓民国の行政調査制度に関する行政法的考察」『東アジア行政法学会第8回学術総会』(2008)41頁以下、金載光「行政調査基本法の立法過程上における主要な争点に関する考察」同71頁以下に基づく。ただし、訳文を通じてあるので、筆者としての理解である。

30) 事業者の負担軽減という観点は、わが国の統計法の改正の過程でも議論されているし、また、ドイツの「中規模企業経営における官僚規制障壁を除くための第一次法」(Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft von 22. August 2006, BGBl I 2006 S. 1970.)第10章の生産統計に関する法律の改

び録画の権利の保障、専門家の立会い権の保障、第三者の補充調査の際の本調査対象者に対する通知及び意見提出の機会の付与、といった項目が置かれている。

第七に、この法律自体には罰則規定はない。

以上が法律の概要である。租税調査等の重要な調査は個別法の問題となっていること、わが国の分類で言えば一般調査に係る議論が多いのが特徴的である。行政調査運用計画はわが国の統計調査における議論と重なるところがあるように思われる。また、行政情報の管理という側面から言えば、収集段階以降は、基本原則は別として、個別法（わが国ならば個人情報保護法制や守秘義務法制）に委ねられているようである。

### ③ 裁判例

情報の積極的な収集という意味及び権利保障の観点からは、行政調査の要件・手続に関する一連の最高裁判例<sup>31)</sup>があるが、これらについては租税行政分野における当該法律の仕組みの中での調査対象者の権利利益保護に係る判例であるという点に留意すべきものであろう。古典的な二面関係ではなく、適切な調査を求める権利・利益（調査・連絡義務）という観点からは、カネミ油症事件がある<sup>32)</sup>。

この他に、行政調査の定義に係わるが、情報の収集という意味では、Nシステム（自動車ナンバー自動読取システム）に係る判例<sup>33)</sup>も個人情報保護との関係で注目される場所である。また、一般調査に範囲を拡げて判例を眺める

---

正でも論点となっている。

31) 塩野前掲注4) 238頁以下。近時の判例として、最判平成16年1月20日刑集58巻1号26頁。これについては、笹倉・前掲注18) 刑法雑誌46巻2号37頁以下参照。

32) 福岡地判昭和57年3月29日判時1037号14頁、福岡高判昭和61年5月15日判時1191号28頁。いずれもダーク油事件の調査を担当した農林省の職員がカネミ油症の原因となった食用油の危険性について食品衛生担当の行政機関に通報すべきであつたとは認められないとする。なお、注22) 参照。

33) 東京地判平成13年2月6日判時1748号144頁、東京高判平成17年1月19日判時1898号

と、統計データの利用に関するものがある<sup>34)</sup>。すなわち、指定統計調査である家計調査により収集された保存データについて、統計法15条2項に基づく使用承認申請の不承認処分が争われた事案である。統計情報については、情報公開訴訟もあるが、三で審査会答申と併せて紹介する。

### Ⅲ．情報公開・個人情報保護の視点から

#### 1 情報管理行政と行政調査

行政情報の収集、利用、管理という観点から考察するとして、調査は収集段階の話である。しかし、行政の情報管理という観点から言えば、行政における情報の流れを、いわば、川上から川下まで一体的に捉えて考察する必要性があり、利用、管理に係る点についても、行政調査と関連する部分は射程に入れて論ずるべきではないかと思われる<sup>35)</sup>。

##### ① 情報の収集段階

i) 情報の収集段階の問題は、個人情報については個人情報保護法制の問題と重なるところが多い。わが国では、行政機関個人情報保護法の問題ということにもなる。ただし、行政機関個人情報保護法については、直接的には「保有」段階の規律<sup>36)</sup>であるという点に注意が必要である。また、情報の収集は個人に対してだけでなく、事業者からも行なわれる。法人情報について、個人情報保護法制のような一般的なルールはないわけであるが、個人情報保護法制の原理・原則は法人情報の収集の際にも考慮されてしかるべきものであろう。

ここでは、ドイツの個人情報保護法制をめぐる議論を紹介しつつ、若干の点

157頁。

34) 第一審東京地判平成17年9月30日（判例集未登載）、第二審東京高判平成18年2月21日（判例集未登載）。いずれも目的外使用についての承認の裁量を広く認め請求を棄却している。

35) この点に触れるものとして、曾和俊文「行政調査」法学教室226号（1999）25頁。情報公開や個人情報保護との関係そのものは、藤原静雄「行政と情報」法学教室275号（2003）32頁以下に譲る。

36) この点、ドイツの現行法制は、1983年のドイツ連邦憲法裁判所の国勢調査判決を受け

を指摘しておきたい。

ii) 第一に、必要性の原則による調査項目（あるいは調査自体）の吟味が必要であろう。必要性の原則は、比例原則の一部を成すものであるが、ドイツの個人情報保護法制では、データ回避・データの儉約（BDSG3a条<sup>37)</sup>）として現れている。日本であれば必要最少限の原則と言えらと思われる。情報は豊富に収集できればできるほどよい、という観点から見れば、行政スタイルの転換<sup>38)</sup>でもある。

第二に、個人情報の収集についても、その利用と同様、理論上、いわゆる「自己情報コントロール権」との関係が問題になりうる。ドイツでは、自己情報コントロール権は他の基本権との調整に服するものであるという前提の下、連邦・州の多くの個別法に法律の根拠があり、具体的な調整が図られているという特色がある。これは1980年代ドイツで有力であった全部留保説の影響であるが、今日の通説である重要事項留保説の下では、収集の根拠が法律レベルの規律でなければならないか否かは、データの内容、各個人毎の収集データの範囲、データの保存期間、提供される機関の範囲などの要素を考慮して決定される<sup>39)</sup>。

---

てはっきりと収集段階からの規律となっている。

37) 以下、ドイツ連邦データ保護法（Bundesdatenschutzgesetz）をBDSGと略す。なお、BDSGについての記述は、主として、Simitis（Hrsg.）, *Nomos Kommentar Bundesdatenschutzgesetz 6. Auflage, Nomos 2006* 及び *Tinnefeld・Ehmann・Gerling, Einfuehrung in das Datenschutzrecht 4Auflage, Oldenbourg 2005* による。第3a条は「データ処理システムの構築および選択は、個人データの収集処理又は利用を行わないか、できる限り少なくするという考えに準拠しなければならない。とくに、それが可能であり出費が保護目的と適切な関係にある限り、匿名化と仮名化の可能性が利用されなければならない。」と定める。この法律全体の邦訳として、藤原静雄「資料 改正連邦データ保護法（2001年5月23日施行）」季刊行政管理研究99号（2002）76頁。BDSGは、2006年に中小企業の負担軽減の観点（前掲・注30）参照）から若干の改正が行なわれており、2008年12月10日には顧客情報の観点からの改正法の政府案が公にされているが、本稿で言及した原則部分は全く変わっていない。

38) 塩野・前掲注4）327頁。

第三に、収集段階であっても、IT社会では情報セキュリティの問題を避けて通ることはできない。この点に関連して、近時ドイツで、インターネット時代の国勢調査判決<sup>40)</sup>ともいうべき連邦憲法裁判所（第一部）の判決<sup>41)</sup>が出ている。事案そのものは、オンライン検索（Online-Durchsuchung）に係るものであり、判決は、これを厳しい条件の下でのみ許されるとしている。けれども、その前提として、ドイツ憲法上の一般的人格権は、情報システムの機密性と完全性<sup>42)</sup>を求める基本権を含むと述べている点が注目されるのである。

第四に、立法の動向として韓国の行政調査基本法に触れたが、若干似た議論としてドイツでも、1980年代後半に、国勢調査判決を受けた個人情報保護法改正の過程で、一般行政手続法の中に重要な個人情報保護の原則を規定しようという動きがあった<sup>43)</sup>。

iii) 収集段階について、わが国では、調査の手法・調査項目の選定等を掲載

39) Tinnefeld・Ehmann・Gerling (Fn.37) S.463ff.

40) 国勢調査判決については、鈴木庸夫・藤原静雄「西ドイツ連邦憲法裁判所の国勢調査判決（上）（下）」ジュリスト817号64頁、同818号76頁（1984）参照。

41) BverfGE vom 27. 2. 2008. ノルトラインヴェストファレン州の憲法擁護法に係る事案であり、同法がインターネットの秘密の監視及び解析並びに情報システムへの秘密の侵入の権限を憲法擁護庁に付与したことに対する憲法異議である。連邦憲法裁判所は、前者は司法の関与の下でのみ許され、後者には具体的な危険性が必要であるとした。

42) 情報システムの安全性と信頼性を担保する「情報セキュリティ」の3つの要素のうちの2つがあげられていることになる。機密性は、アクセス権を有するものだけが情報にアクセスできる、完全性は、情報および処理方法が正確であることおよび完全であることである。3つめの要素は、可用性であり、許可された者が必要なときに、情報および関連する資産にアクセスできることである。

43) Vgl. BT-Drucks.11/4306 (06. 04. 89)。これは、データベース内の個人情報を対象とする当時の法制の下で、そこから漏れる個人情報にも保護を及ぼすことを意図するものであった。具体的には、3a条から3f条に原則規定を置くというもので、3a条（収集）、同b条（個人情報及び企業秘密の保護）、同c条（目的拘束）、同d条（学術研究のための利用提供）、同e条（当事者への情報開示）、同f条（訂正及び封鎖）である。立法者が行政手続法の第1編の職務共助（4条から8条）等の編にこの原則規定を置き、一般行政手続（9条以下）のみならず職務共助も含んだ公法上の行政活動全体の原則規定としたのが注目される。これは実現しなかったが、情報収集原則を行政手続法の中に置く可能性が排除されないとい

しているマニュアル・指針等を対象とする一税務調査にかかるものが多い—行政機関情報公開法による開示請求が少なからずあること、結果は全部不開示あるいは（少量の）部分開示に終ることが多いということも指摘しておきたい。

② 次に利用<sup>44)</sup> に関して言えば、守秘義務法制、広義の情報公開法制（公表、提供を含む）、個人情報保護法制との関係<sup>45)</sup> が問題となる。個別の論点としては、収集情報の（収集当初の目的とは異なった目的で利用する）目的外利用の問題が重要である。これは、行政外の利用（個人・法人の利用の可否）と行政機関相互での目的外利用とに分けることが適当であろう。後者は、さらに、行政目的によるものと刑事手続における利用とに区別して論じられているところである。ここでの原理・原則は、目的拘束ということになる。ここでは、次の点を指摘しておきたい。

第一に、個人の利用が争われる場合には、情報公開の一般開示請求<sup>46)</sup> か個人情報保護法の自己情報開示請求の形をとることになる。いずれも個人の権利利益の保護のための主観的利用<sup>47)</sup> であるが、とくに自己情報開示請求<sup>48)</sup> の場合には、自己情報コントロール権を背景にしているので、不開示事由としての行政上の事務支障との調整が難しい<sup>49)</sup>。

---

う意味において参考になろう。

44) 藤原静雄「行政情報の利用」芝池・小早川・宇賀編『行政法の争点（第3版）』（2004）184頁も参照。

45) これらを「行政情報の取扱原則」として論ずるのが、小早川光郎『行政法 上』（弘文堂、1999）64頁である。

46) 統計情報（各漁協組合別の総漁獲量等の情報）の開示が争われた裁判例として、広島高判平成17年1月27日訟務月報51巻10号2584頁（不開示が妥当という結論）、原審岡山地判平成15年10月1日（判例集等未登載）（開示を妥当とする）がある。

47) 芝池義一『行政法総論講義 第4版 補訂版』（有斐閣、2006）326頁。具体的な利用例としては、税務調査の他、労災調査、人権侵犯事件に係る予備調査等枚挙に暇がない。

48) 法人の場合には、自己情報開示制度がないので一般開示請求によらざるを得ない。法人に係る立法について、藤原静雄『逐条個人情報保護法』（弘文堂、2003）27頁。関係する近時の裁判例として、東京高判平成19年6月27日（判例集等未登載）がある（地方財務局長に提出された改善報告書の訴訟代理人による開示請求）。

第二に、行政機関相互の利用は、わが国の場合、行政機関個人情報保護法8条2項2号の「相当の理由」に委ねられることになるが、委ねることが許される場合及びその基準の具体化が今後の課題であるように思われる<sup>50)</sup>。例えば、外国人の情報について、法務省の入国管理局（滞在資格情報）、文科省（留学生情報）、厚労省（就労情報）、警察庁（犯罪者情報）など（さらに地方公共団体の社会的給付に関する情報もある）の交換は、欧米諸国のみならず、日本でも、検討課題となるものと思われるが、すべて「相当性」の枠内で処理すべきか、という問題である。この点、行政機関相互の利用について、ドイツの個人情報保護法制では情報上の権力分立原則—機関相互の個人情報の交換は法律が許している場合に限り、そうでなければ機関さらには一定の組織の単位で障壁を設けておかなければならない、縦の関係についても、上位者は監督権の行使の範囲内でのみ情報を入手できる—が存在するが、そこでいう法律が個人情報保護法及び個別法<sup>51)</sup>により遺漏のないように定められているというのが特徴である。

③ 最後になったが、情報管理について言えば、考察の対象を開示段階までで止めるのではなく、廃棄段階まで含んで考察すべきである。筆者が管理というのは、保存期間、廃棄手続という実務上重要な観点を見落とすべきではないという意味を込めている。これは、文書管理法制にも係わる問題である。実際、行政機関における関係文書の管理は、法人調査における関心事項になっている。

---

49) 個別案件の場合、行政の手の内情報は不開示となり、調査の結果ではなく具体的処分に至った場合に当該処分が公表される場合が多い。やむを得ない場合が多いが、そこでは、調査・処分過程の透明性の要請は事務支障の後ろに退いていることになる。

50) 行政機関個人情報保護法8条2項2号：行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき

51) なお、ドイツの場合には、社会的給付（あるいは給付に関連する調査）において収集した情報の他分野での利用（刑事手続を含む）が問題になることが多い。これは、社会法典（Sozialgesetzbuch, SGB）が、プライバシーを犠牲にした情報提供への配慮に基づく厳格な社会的秘密（Sozialgeheimnis, § 35 SGB I）という概念を導入しているからである。

#### IV. おわりに

最後に、今後の課題と思われる点を思いつくままに挙げて擱筆することとする。まず、確かに行政調査は多種多様である。本稿の後半は、情報の収集を中心に据えて問題点を拾ったものであるが、雑多な問題の寄せ集めを整理する必要があることを自覚している。多種多様であるということとの関連で言えば、警職法や税務調査にかかる判例において形成されてきた議論を素材とする行政調査論にはやはり限界があると思われる。

次に、調査対象者等の権利保障の観点からは、手続的と実体の両面からの保護が必要である。手続の立法論について言えば、限界があることは認めつつも、調査手続の透明化（基準自体、適用の詳細）が重要であるように思われる。実体については、個人情報保護の一般的な原則（日本の個人情報保護法制であれば、例えば、利用目的による制限、適正な取得、正確性の確保、安全性の確保、透明性の確保の5原則）が、法人の秘密の保護をも考慮した上で、情報収集としての調査のルールとなるのではないかとと思われる。上記の一般的原則は、「はじめに」で述べた行政機関の情報収集活動のかなりの部分について語ることのできるものであるからである。