



個人情報 : 本当に守るプライバシーは (特集 使い
こなそう! 情報公開法 : 各論1 不開示の「壁」にど
う迫るか)

中川, 丈久

(Citation)

法学セミナー, 44(10):12-14

(Issue Date)

1999-10

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004143>

※ この論文ファイルは印刷不可です。



個人情報

本守に守るべきプライバシーは

神戸大学教授 中川 丈久

情報公開法の規定

行政機関は、その活動の過程で、個人に関する情報を大量に「作成」「取得」し、「行政文書」として「保有」している。こうした個人情報もまた、政府（行政機関）が自らの「諸活動を国民に説明する責務」（二条）の対象である。しかし、個人情報を何人にも開示していると、当然、プライバシー侵害のおそれもある。「行政文書」のうち個人情報に記載された部分は、情報公開の要請（政府の説明責任）と、プライバシー保護の要請との間で板挟みにあうのである。そこで、情報公開制度の立法者には、ふたつの要請を衡量し、行政機関に開示義務が課されるべき個人情報とそうでない個人情報とを仕分けしておくことが望まれる。後者が、不開示事由としての個人情報と呼ばれるものである。

不開示事由としての個人情報

一般に、プライバシー型と個人識別型があると言われる。個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態など、「通常他人に知られたくない」と認められるものには開示義務がない（ないし、開示してはならない）とする規定を置くのが、プライバシー型である。大阪府条例や兵庫県条例がその例である。他方、〇〇さんに関するものと特定できる情報、つまり個人を識別できる情報である限り開示義務はないという規定をおきつつ、「ただし」として、開示義務のある個人情報カテゴリーをいくつか列挙する方法が、個人識別型である。神奈川県条例や東京都条例など、多くの情報公開条例がこの方式を取っている。（なお、開示義務がないことの意味には、注意を要する。）

情報公開法は、基本的に個人識別型を採用している。しかし「特定の個人を識別することとはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある」情報を、個人識別性のある情報と並んで、開示義務がない個人情報と定めるところに特徴がある。個人識別性のない個人に関する情報の取扱いは、かねてより懸案であったが、情報公開法はこれも不開示とする余地を明示した点で注目される。情報公開法の起草母胎たる行政改革委員会（情報公開部会）の情報公開法要綱案（一九九六年）は、その「考え方」で、カルテや反省文のほか、個人の未公表論文・研究計画等のうち一定のものを、識別性がなくとも個人情報として不開示とすべき情報の例として挙げている。

そのうえで情報公開法は、ただし書でイロハ三つの個人情報カテゴリーに開示義務があるとしている。ただし書は、原則に対する例外を限定列挙したものであるというのが通常の解釈作法であるから、このイロハは、限定列挙と解される。

このような情報公開法の規定について、情報公開条例と対比させつつ、三点ほど論じておこう。

開示義務のある個人情報の範囲（一）——ただし書の趣旨

情報公開法五条一号ただし書きのうち、イやロと同内容の個人情報カテゴリーは、どの情報公開条例でも（個人識別型・プライバシー型を問わず）、開示義務ある個人情報として予定されているものである。イもロも、情報公開とは別の理由で、すでにプライバシー保護の要請が大きく後退させられている個人情報のカテゴリーと言うことができる。そのた

め、情報公開制度上も開示義務があつて当然と考えられるのである。

イは、法令や慣行上「公にされることが予定されている情報」である。たとえば、商業登記簿（法人の役員等）は商業登記法一〇条により誰でも見ることができから、そこに記載されたのと同内容の個人情報、イに該当する。また、中央省庁の課長相当職以上の者の職や氏名、さらに叙勲者は、新聞等で公にされる慣行がある。ロは、「人命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」（傍点は筆者であり、たとえば、薬害の拡大を防ぐために必要な個人医療データが該当する）。

では、立法者が正面から、プライバシーの侵害と、情報公開の目的（政府の説明責任）とを衡量し、あえて後者を優先させた結果、開示義務が生じる個人情報というカテゴリーは存在しないのであろうか。

情報公開法五条一号のただし書ハは、立法者がこのような衡量判断をした成果である点で、注目される。

すなわち、個人情報のなかには、人の対外的、社会的な活動に関する情報がある。たとえば、国家公務員Aが、地方公務員Bと、ある店で打ち合わせをしたという情報は、「Aが、〇月×日△時に□という店に、Bと居た」という個人の行動記録であるとともに、「ある地方公共団体が、職員Bを使って、国の職員Aと話をさせた」という国や地方公共団体の事務（つまり公務）に関する情報という性質も

持つ。公務員の職務遂行に関する情報は、二面性をもつのである（出張旅費計算書や勤務記録なども同様）。

ただし書のハは、公務員の職務遂行情報のこうした二面性を認めたくて、公務としての性格が濃厚である部分は、それが政府の諸活動そのものであることに鑑み、公務員個人（肩書きだけでも特定されうる）のプライバシー保護の要請を後退させ、開示義務があるという仕分けをしたものである。氏名は不開示だが、職名、職務遂行内容は開示するという趣旨にたち、ハは、「公務員」の「職務の遂行に係る情報」であつて、「当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は、開示すべき個人情報であるとしているのである。同様の趣旨を明示する情報公開条例は、ごくわずかである（なお、氏名であっても、イに該当するならば開示される）。

開示義務のある個人情報(二) 近時の判例傾向

ところで、要綱案の公表前あたりから、個人識別型の情報公開条例をめぐって、「新傾向」と言うべき裁判例が現れている。個人識別情報であっても、「私事」を内容とする「私的な情報でなければ、およそ個人情報たりえない（したがって個人情報の開示事由に該当しない）」とする諸判決である。

問題となった条例の文言は、個人情報個人識別性で定義しており「私事」などといった限定を加えていない。にもかかわらず、裁

判所は、右のような解釈を打ち出すことで、ただし書を超えて開示義務を拡大しているのである。食糧費の相手方たる公務員や民間人の役職・氏名、特定の県立高校校長にかかる出張旅費計算書の記載事項（給与を決める級号は除く）について、個人情報ではないとして、開示への道を開いているのである。このような判決を念頭に、条例がプライバシー型であろうと個人識別型であろうと、どれほど差があるか疑問だとの指摘さえある。三点ほど指摘しておく。

第一に、各判決が言わんとするのは、前述した情報のただし書ハと似た衡量判断をする、個人の社会的生活に関する情報のなかには、たとえ個人が特定されてもプライバシー保護の要請の低いものがあるということである。しかし第二に、条例が、そのような衡量判断を予定した文言になっていないこともまた事実である。立法者が不開示にする予定であった個人情報、その予想を超えた時流の変化のもとで、裁判所により開示される結果となつているのである。したがって第三に、立法者の意図がどのように裁判所の法律解釈を拘束すべきかという、かなり困難な問題がここに現れている。いくつかの自治体が交際費・食料費の相手方の氏名・役職の全面公開を試みていることと併せて、裁判所が情報公開法にどのような解釈を施すか、注目されるところである。

自己情報の開示請求の取扱い

個人情報の開示規定は、自分の個人情報
を自分が開示請求した場合であっても——た
えば、自己の内申書やカルテ、自分が購入
した中古マンションの消防法上の査察状況——
変わらず適用されるべきであろうか。それ
とも、本人に対するプライバシー侵害はあり
えないから、その規定は丸ごと適用されな
いと考えらるべきであろうか（本人には開示の余
地を特に認めるという、いわゆる本人開示の
肯定）。

圧倒的多数の情報公開条例は、前者で運用
され、本人開示を否定している。情報公開法
要綱案の「考え方」も本人開示を否定して
おり、その理由は、第一に、情報公開制度（開
示請求権制度）とは、みんなで共通に見るこ
とができる情報を対象とする制度であり（そ
の点で個人情報保護制度と異なる）、第二に、
教育・医療情報のような、本人開示のあり方
を別途考慮すべきセンシティブな情報がある
ことである。

これに対し筆者は、立法論であれ解釈論で
あれ、本人開示を否定するのには右の二点では
論拠不十分ではないかと考えている。一言で
言えば、立法上の選択肢として、政府の説明
責任を「みんなで見ることである情報」だ
けで果たさせるか、それに加えて「自分（自
社）だけが見ることのできる情報」を通して
も果たさせるか（つまり本人開示・自社開示）

という二種類のものがあることが見落とされ
ていると思われるのである。立法者がなぜ前
者をとるかの説明は、教育・医療情報の存在
だけでは不十分である（本人開示の求められ
る典型例ではあるが、すべてではない）。また、
ふたつ選択肢がある以上、立法者がその選択
（本人開示の是非）を法文上明確にしないとき
に、解釈だけで当然に、本人開示の否定を導
くことはできないと考えられる。

情報公開法には本人開示の是非が法文上明
らかにされていない。したがって、法文には
明示されていないが、立法過程では明確であ
った立法者の意図（要綱案とその「考え方」
における本人開示の否定）が、裁判所の解釈
を拘束すべきか、という問題がここにあるの
である。

- (1) 開示してはならない（その例外として、
公益のための裁量的開示規定をいいた）とい
う見解と、開示する義務がないだけで、なお
裁量的に開示する余地はある（公益的裁量的
開示の規定は確認的）とする見解がある。松
井茂記「情報公開法五条」ジュリスト一一五
六号四五頁（一九九九年）参照。
- (2) 「情報公開法制」二二三頁（第一法規・一
九九六年）（以下「情報公開法制」）および宇
賀克也「情報公開法の理論」一一五頁（有斐
閣・一九九八年）（以下「理論」）参照。
- (3) 「情報公開法制」二二三頁（要綱案の「考
え方」）、宇賀「理論」一〇七～一〇八頁（部
会での議論状況）を参照。宇賀克也「情報公
開法の逐条解説」四八～四九頁（有斐閣・一

九九九年）も参照。

- (4) その例として、情報公開部会が参照した
条例につき、宇賀「理論」一〇七頁を参照。
- (5) 仙台地判平成八年七月二九日判時一五
七五号三一頁、大阪地判平成九年三月二五
日判例地方自治一六三号一三頁を含む、数件
の判決がある。これら諸判決につき、三宅弘
「情報公開条例訴訟の分析」法律時報七一巻
五号一九頁、二二頁（一九九九年）、松井・
前掲（一）注四八頁などを参照。
- (6) 千葉地判平成九年八月六日判例地方自
治一七三号六九頁。
- (7) この問題一般については、アントニン・
スカリア（中川丈久訳・解題）「法律解釈に
おける立法史の利用について」ジュリスト一
一二九号七七頁（一九九八年）参照。
- (8) 「情報公開法制」四八～四九頁、宇賀「理
論」一一二～一一五頁。
- (9) 中川丈久「情報公開制度における本人開
示について（上）（下）」自治研究七四巻七号、
六七頁、八号五四頁（一九九八年）。
- (10) 情報公開法五条各号の開示事由は、要
綱案とは異なり「公にすること」による支障
というワーディングに変更されている。開示
「公にすること」と読めば、本人開示は否
定されそうであるが、「公にすること」で支
障があっても、当該請求人だけに開示するな
ら支障はない場面は、原則に戻って開示義務
があるとも読めそうである。そもそも、本人
開示で問題となる個人識別情報について、五
条一号には「公にすること」という文言はな
い。

（なかがわ・たけひさ）