

## 《研究ノート》

# 情報公開——2000—2001年

右 崎 正 博

### はじめに

本研究ノートは、2000年から2001年における情報公開法制の立法・行政・司法の各領域における展開をフォローし、記録することを目的としている。この間の第一のトピックとしては、1999年の情報公開法成立を承けて、施行法令の整備が進められ、2001年4月1日に情報公開法が施行されたことがあげられる。情報公開法による開示請求はかなりの数にのぼり、国民の関心高さをうかがわせるが、開示度は自治体での運用に比べるとやや低いところにとどまっている。不開示決定への不服申立ても多くなされ、諮問を受けた情報公開審査会の答申も2001年末までに110件に達している。不開示決定の取消を求める訴訟提起も10件を超え、初判決も出された。

また、同法の公布後2年を目途として法制上の措置を講ずることとされていた独立行政法人・特殊法人等の情報公開について、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」（独立行政法人等情報公開法）が2001年11月28日に可決成立している。

情報公開法の制定に伴う自治体レベルの条例の改正、制定も大きな前進を見た。自治体における条例等の制定数は、2000年4月1日時点の1426から2001年4月1日現在で2178（3249団体の66.1％）へと大幅に増加した。2001年中に都道府県レベルの条例改正は終わり、すべての都道府県で公安委員会と警視総監・警察本部長が実施機関になり、情報公開法の規定とあわせて警察が全国で情報公開の対象機関とされるに至った。また、自治体レベルでは議会を実施機関と

する流れもいっそうの広がりを見せている。

司法レベルでは、情報公開条例訴訟で一審判決に至ったものが260件を超え、上級審判決と合わせて、判決の累計は約500例に達すると推定される。1999年末の時点で上告事件は40件を超え、最高裁の判断が待たれていたが、2001年になって、大阪府知事交際費支出文書公開請求訴訟の差戻後上告審、京都府知事交際費支出文書公開請求訴訟の上告審、那覇市長が自衛隊施設建築関係文書の公開決定を行ったのに対し国がその取消を求めた訴訟の上告審、栃木県知事が帝京大学の財務関係文書について公開決定を行ったのに対し帝京大学がその取消を求めた訴訟の上告審、徳島県議会食糧費等支出文書公開請求訴訟の上告審、兵庫県での診療報酬明細書の本人開示請求訴訟の上告審などについて、最高裁は相次いで判決を下した。

## I 立法的展開

### 1 情報公開法施行法令の整備

情報公開法（以下「法」と略記）<sup>1)</sup>の成立を承けて、パブリック・コメント手続を経て同法の施行法令の整備が進められた。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」（2000年2月16日、政令41号）、「情報公開審査会令」（2001年3月30日、政令132号）、「情報公開審査会事務局組織規則」（2001年3月30日、内閣府令132号）などが主なものである。

情報公開法施行令においては、まず対象機関に関して、法2条1項4号に定める「特別の機関で、政令で定めるもの」として警察庁が定められて独立の対象機関となり（施行令1条1項）、行政機関の長に当たる法3条の「政令で定める者」には警察庁長官が定められた（同4条）。また、法2条1項5号にいう「施設等機関」として国立大学、大学共同利用機関、学位授与機構、国立学校財務センターが、「政令で定めるもの」として検察庁が定められ（同1条2、3

---

1) 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（1999年、法律42号）。

項)、行政機関の長に当たる法3条の「政令で定める者」には、各施設等機関の長および最高検察庁にあっては検事総長、高等検察庁にあってはその庁の検事長、地方検察庁にあってはその庁の検事正、区検察庁にあっては管轄する地方検察庁の検事正がそれぞれ定められた(施行令4条。上記の検事長、検事正が行った開示決定等についての審査請求は検事総長に対してするものとされる)。

また、法2条2項2号により対象外文書とされる「政令で定める公文書館その他の機関において、政令に定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別な管理がなされているもの」としては、国立民族学博物館、国立歴史民俗博物館および総務大臣が指定した機関で、①「当該資料が専用の場所において適切に保存されている」、②「目録が作成され、かつ、当該目録が一般の閲覧に供されている」、③「一般の利用の制限が行われていない」、④「利用の方法及び期間に関する定めが設けられ、かつ、当該定めが一般の閲覧に供されている」という管理の条件を満たしているものと定められた(施行令2、3条)。それにより、各国立大学の付属図書館、防衛研究所図書館史料閲覧室、外交史料館、租税史料館など、さらに宮内庁書陵部、三の丸尚蔵館、正倉院事務所などが、総務大臣の指定により法の対象外とされた。もちろん、施行令で定められた保存期間内の行政文書は法による開示請求の対象となるが、保存期間を過ぎて「歴史的資料」として残されたものについては目録作成に時間がかかるため、宮内庁書陵部などでは目録に載らないまま非公開がつづく文書が出てくる可能性があるとの指摘もなされている<sup>2)</sup>。

手数料について、法16条は、実費の範囲内で開示請求手数料および開示実施手数料を徴収するとし、ただし、その額は「できる限り利用しやすい額とするよう配慮しなければならない」とするとともに、「経済的困難その他特別な理由があると認めるときは」減免することができるとしている。この点に関しては、また、衆議院内閣委員会で「利用の制約要因とならないよう……開示の実施に係る手数料の額を定めるに当たっては、実質的に開示請求に係る手数料に相当する額が控除されたものとなるようにすること」が求められ(衆議院内閣

---

2) 朝日新聞2001年3月29日付け。

委員会「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案に対する附帯決議」1999年 2月12日)、参議院総務委員会では、それに加えて「開示請求に係る手数料は、一請求につき定額として内容的に関連の深い文書は一請求にまとめることができること」とするよう求められていた(参議院総務委員会「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案に対する附帯決議」1999年 4月27日)。

施行令は、開示請求手数料については行政文書 1 件につき300円、開示実施手数料については、行政文書の種別ごとに「基本額」(文書形態のものの閲覧については100枚までごとに100円、複写物の交付についてはA 3 サイズ以下のもので 1 枚につき20円)が300円に達するまでは無料とし、300円を超えるときは当該基本額から300円を減じた額と定めている。また、一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書や相互に密接な関連を有する複数の行政文書の場合には、複数の行政文書を 1 件の行政文書とみなすとする扱いを定めている(施行令13条)。さらに、経済的困難による手数料の減免については、申請により開示実施手数料について 1 件につき2000円を限度として認められるとし、開示決定に係る行政文書を一般に周知させることが適当であると認めるときは、開示実施手数料を減免できるとしている(同14条)。

行政文書の管理については、法37条が、行政文書の適正な管理をうたい、政令で行政文書の管理に関する定めを設け、それを一般の閲覧に供すべきこと、その政令には行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準等を定めるものとすると規定された。それを承けて、施行令では、行政文書の管理に関する定めは次に掲げる要件を満たすものでなければならないと規定した(同16条)。すなわち、①事務及び事業の性質、内容等に応じた系統的な行政文書の分類の基準を定めること、②意思決定に当たっては文書を作成して行うこと並びに事務及び事業の実績について文書を作成することを原則とすること、③専用の場所において適切に保存すること、④事務及び事業の性質、内容等に応じた行政文書の保存期間の基準を定めること、⑤行政文書を作成、取得したときは、保存期間の基準に従い、当該行政文書を保存期間の満了する日まで保存すること、⑥監査、検査の対象となり、係属中の訴訟手続に必要なものについては監査、検査、訴訟等の終結するまで、また、不服申立て手続に必要なもの、開示

請求のあったものについては裁決、決定等の日から1年間が経過するまで、保存期間を延長すること、⑦職務の遂行上必要がある場合には、一定の期間を決めて保存期間を延長すること、⑧保存期間が満了した行政文書は、保存のため国立公文書館等に移管すると決められたものを除き、廃棄すること、⑨保存期間満了前に廃棄しなければならない特別の理由があるときには、廃棄する行政文書の名称、特別の理由、廃棄年月日を記載した記録を作成すること、⑩行政文書ファイルおよび保存期間1年以上の行政文書の管理を適切に行うため、これらの名称その他の必要な事項を記載した帳簿を磁気ディスクで調製すること、⑪職員の中から指名する者に行政文書管理事務につき監督を行わせること、⑫法律及び命令に特別の定めが設けられている場合は、その定めるところによること、である。

そして、上記④の保存期間については、1種（法律又は政令の制定、改正又は廃止その他の案件を閣議にかけるための決裁文書など）から6種（その他の行政文書）までの行政文書の区分が設けられ、それぞれ30年、10年、5年、3年、1年、1年未満という保存期間が定められた（施行令別表第2）。

また、情報公開審査会令には、審査会の議事の議決方法、手続の併合又は分離、不服申立人等の意見聴取の手続、事務局に関する定めが置かれ、情報公開審査会事務局組織規則には、事務局に審査官2名が置かれることなどが定められた。

こうして、2001年4月1日に情報公開法が施行された<sup>3)</sup>。また、情報公開法の施行に合わせて、最高裁が内規を定めて裁判に関わる文書以外の司法行政文書を同法に準じて公開する制度をスタートさせた。

## 2 独立行政法人等情報公開法の成立

情報公開法42条および附則2項によって同法の「公布後2年を目途として……法制上の措置を講ずる」こととされていた独立行政法人・特殊法人の情

---

3) なお、中央省庁等の改革に伴い、情報公開法の一部改正がなされている（1999年、法102号、160号）。

報公開について、行政改革推進本部の下に設けられた「特殊法人情報公開検討委員会」(塩野宏委員長)による検討を経て、同委員会の「特殊法人情報公開検討委員会の中間とりまとめ——特殊法人等に関する情報公開法(仮称)の内容の骨子(案)」(2000年4月5日)、「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」(2000年7月27日)が公表された<sup>4)</sup>。そして、それに基づいて法律案がまとめられ、2001年の通常国会に内閣提出法案として提出され、11月28日に可決成立し、12月5日に「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」(独立行政法人等情報公開法)<sup>5)</sup>として公布された。

この法律は、「国民主権の理念にのっとり、……独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」(1条)を目的として、すべての独立行政法人(閣議決定時点で60法人)および別表に掲げられた特殊法人(同61法人)、認可法人(同24法人)を対象とし、組織的に用いられる「法人文書」について「何人」にも開示請求権を認め、不開示とされる①個人情報、②法人情報、③審議・検討等情報、④事務・事業情報の4類型に該当する情報が記録されていない場合を除き、独立行政法人等に対して開示義務を課している。

その基本的枠組みは、行政機関情報公開法と同じである。すでに1997年6月24日に公布、施行された「特殊法人の財務諸表等の作成及び公開の推進に関する法律」<sup>6)</sup>により、特殊法人については財務関係情報の一定の公開が義務づけられてきたが、本法の対象となる独立行政法人等については、いっそうの情報公開が義務づけられることとなった。

ところで本法の特色の一つは、独立行政法人等の行方不開示決定等が「行政処分」であることを前提としたことである。そうすることで、不開示決定等に

4) この問題につき、「〈特集〉特殊法人の情報公開」ジュリスト1187号2頁以下を参照。

5) 「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」(2001年、法律140号)。

6) 「特殊法人の財務諸表等の作成及び公開の推進に関する法律」(1997年、法律103号)。

この法律については、蜂谷勉「特殊法人のディスクロージャー」立法と調査199号10頁、吉田光「特殊法人の新たなディスクロージャーについて」ジュリスト1119号36頁を参照。

対して行政不服審査法に基づく不服申立てと行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟を提起して救済を求める道を開いた。すなわち、本法18条1項は、かかる前提のもとに「開示決定等又は開示請求に係る不作為について不服がある者は、独立行政法人等に対し、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)による異議申立てをすることができる」と規定し(独立行政法人等には上級行政庁が存在しないため、不服申立ては異議申立てのみとなる)、また、21条において、情報公開法36条と同様の、訴訟管轄に関する特例規定を置いている。そして、異議申立てがあった場合には、原則として、情報公開法により設置された「情報公開審査会」に諮問しなければならないこととし、そのことによる所掌事務の拡大に対応するため、情報公開法を一部改正して、審査会の委員数を9人から12に、うち常勤の委員を3人から4人に増員した(同法22条。また、27条の一部改正により審査会の調査権限を独立法人等の法人文書にも及ぶようにした)。

なお、独立行政法人等情報公開法は、制定過程で課題となったNHK(日本放送協会)については、法の対象から除外する扱いをした。NHKは、特殊法人の一つであり、放送法に基づいて設立されているが、報道機関であることから表現の自由や取材・報道の自由との調整という点から、その扱いについて慎重な検討が求められてきた。その結果、特殊法人情報公開検討委員会の最終報告「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」では、次のように述べられていた。

「日本放送協会は、……放送法に基づき設立されている。放送法では、同協会の放送について、一般放送事業者の放送と同様に『放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること』とされ……ていることとの趣旨から、同協会は、政府の諸活動としての放送を行わせるために設立された法人ではないと理解され、対象外とする。

以上のように、同協会については、特殊法人等情報公開法における対象法人としなが、受信契約強制によって受信料を支払う立場にある受信者に対し、関連事業に対する出資等の状況を含め、その財務及び業務運営の実態を一層明らかにし、受信者からの情報入手の要請に適切に応えることができる仕組みを構築することが重要である

と考える。

したがって、政府と同協会は、子会社等との連結を含む財務及び業務運営の実態についての情報提供制度や求めに応じて情報を開示する制度の整備について検討することが求められる。また、求めに応じて情報を開示する制度を検討するに当たっては、請求者が同協会の開示・不開示の判断に不服がある場合に、第三者による中立的な判断を加味する仕組みを検討することが適当と考える」。

特殊法人情報公開検討委員会からこのような意見を受けていたNHKは、独立行政法人等情報公開法案が国会係属中に「NHK情報公開規程」(会長指示、2001年6月12日)を制定し、実施に移した。同規程は、2000年12月に公表されていた「NHK情報公開基準」に基づき、情報公開を円滑に進め、開示請求の手続、不開示等の措置に対する救済に関与するNHK情報公開審議委員会の運営に関する事項等を定めている。

それによれば、①放送番組および放送番組の編集に関する情報を記録したものの、②書籍、雑誌等不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものの、③歴史的もしくは文化的な資料または学術研究用の資料としてNHK放送博物館等において特別の管理がなされているものを除く業務上共用文書について(3条)、NHKの放送の視聴者に対し情報の開示を求めることを認め(6条)、①事務・事業情報、②審議・検討等情報、③個人情報、④法人情報、⑤保安情報、⑥契約上の守秘義務情報のいずれかに該当する情報が記録されている場合を除き、30日以内に開示・不開示の判断が行われ、開示判断の場合にはその旨が請求者に連絡された日から2週間以内に開示が実施されるとしている(8、11、13条)。不開示等の判断がなされた場合には、その旨が理由とともに請求者に連絡され(11条)、当該請求者は再検討の求めを行うことができ(16条)、再検討が求められた場合には経営委員会の同意を得て委嘱される学識者5人以内の委員で構成されるNHK情報公開審議委員会の意見を求めることとし(18、22、23条)、審議委員会にはヴォーン・インデクス類似手続やインカメラ審査権限、必要な調査権限が認められるとしている(26条)。

特殊法人情報公開検討委員会から求められていた水準はクリアーしているも



のと思われるが、受信料負担者である視聴者に対する説明責任を全うするという観点から、対象除外文書①の範囲および不開示情報の範囲を限定的に運用していくことが求められよう。

### 3 条例の制定・改正の動き

情報公開法の制定に伴う自治体レベルでの条例の改正、制定も大きく前進している。自治体における条例等の制定数は、2000年4月1日時点の1426（3299団体の43.2%）から、2001年4月1日現在で2178（3296団体の66.1%）へと大幅に増加した<sup>7)</sup>。2001年の総務省の調査時点では5県が条例改正の途上にあったが、これらの県でも2001年10月中に改正がなされ、都道府県レベルでの条例改正作業はすべて終わった。その結果、全都道府県で公安委員会、警視総監または警察本部長が実施機関とされ、情報公開法の規定とあわせて、警察が全国で情報公開の対象機関とされるに至った。なお、公安委員会と警視総監または警察本部長を実施機関とした場合、これまでは地方自治法138条の4第3項とそれに基づく地方自治法施行令121条の4の規定から、公安委員会、警察本部長のなした非公開決定に対する不服申立てがあった場合に知事の付属機関である情報公開審査会への諮問はできないと解されてきた。そのため警察を実施機関としながら、諮問の義務づけから公安委員会、警察本部長を除く措置がとられてきた。しかし、2000年11月に地方自治法施行令から121条の4が削除され<sup>8)</sup>、この点の制約は除去された。多くの自治体は、それに対応する条例改正を済ませているが、山形県条例11条、群馬県条例26条、千葉県条例20条など若干の条例においてはなお「公安委員会及び警察本部長を除く」という規定が存置されており、早急な改正が求められる。

また、自治体レベルでは、議会を実施機関とする流れもつついている。都道府県レベルでは2001年末までに広島、長崎、宮崎の3県を残して、29の議会が

7) 自治省行政局行政課「情報公開条例（要綱等）の制定状況調査の結果について」（2000年6月30日）、総務省自治行政局「情報公開条例（要綱等）の制定状況調査の結果」（2001年7月16日）による。

8) 「地方自治法施行令の一部を改正する政令」（2000年、政令485号）。

執行機関の条例の実施機関となり、15の議会が独自の情報公開条例を定めている。市区町村レベルでは、総務省の2001年調査時点で、2023の議会が執行機関の条例の実施機関となり、42の議会が独自の条例を定め、全市区町村3249団体のうち合計2023団体（62.3%）の議会が情報公開の対象機関となるに至っている。

国レベルでの独立行政法人等情報公開法の制定への取り組みと前後して、自治体レベルでもさまざまな方法で出資法人等に情報公開を求める動きが進んできたが<sup>9)</sup>、特殊法人情報公開検討委員会の議論を踏まえ、従来の取り組みをさらに一步進めて、地方3公社などを情報公開条例の実施機関に加える動きが出てきている。その一つが草加市情報公開条例<sup>10)</sup>である。草加市情報公開条例は、全国ではじめて土地開発公社と社会福祉事業団を情報公開条例の実施機関に含めるという扱いに踏み切っている。

草加市では、市が100%出資し、市長が理事長を務め、その他の役職員も市職員が兼務している土地開発公社については、特殊法人情報公開検討委員会第22回会議（2000年5月17日）において地方3公社の情報公開に関する自治省の説明で示された次のような見解を踏まえて、実施機関とし、社会福祉事業団についても、土地開発公社と同様に設立主体が地方自治体に限定されており、市の出資が100%、役職員も市長以下が兼務していることから実施機関としたものである。

「地方自治法においては、法令に違反しない限りにおいて、地方公共団体の事務に関して条例を制定することができるとされている。したがって、地方3公社（土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社）を実施機関とする情報公開という事務が地方公共団体の事務であり、かつ関係の法令に違反しないということであれば、情報公開条例において、地方3公社を実施機関にしたとしても、とくに法律的な問題はな

---

9) 前年までの動きについては、右崎正博「情報公開——1999年」獨協法学51号17—18、22—23頁を参照。

10) 草加市情報公開条例（2000年、条例30号）。

いと考えている」<sup>11)</sup>。

草加市条例は、市が出資している文化協会、体育協会、シルバー人材センター、社会福祉協議会などの6法人についても市の施策に準じた情報公開の制度化を要請するとしており、同時に、それらの法人の経営状況を説明する書類の公開も定め、さらに市が出資、補助、財政上の援助を行う団体に対し関係書類の提出を求めることができるとしており(25、26条)、自治体レベルの情報公開制度として新たな水準を達成したものとなっている。

#### 4 関連制度の展開

関連諸制度の動きのうちでこの間に最も大きな展開をみたのは、個人情報保護法制の分野である。2001年3月27日に「個人情報の保護に関する法律案」(個人情報保護法案)が国会に提案された。もっとも、同法案は、2001年中には審議に入れず、継続審査とされて、2002年の通常国会に継続している。その内容に言及する前に、法案提出に至るまでの背景と取り組みの経過を記録しておくこととする。

日本でも、コンピュータの普及に伴い大量の個人情報が収集され、高速度に処理され、利用されるようになったことを背景として、個人情報の保護の必要性が指摘されるところとなり、自治体レベルで個人情報保護条例の制定という形で発展した。最初は、1975年3月に制定された「国立市電子計算組織の運営に関する条例」<sup>12)</sup>をはじめとして、市区町村レベルで電算条例を制定する動きが広がり、その後、マニュアル処理された個人情報をも対象とし、民間部門が保有する個人情報にも一定の保護を規定する包括的な個人情報保護条例の制定へと移ることになる。その最初のものが、1984年に制定された「春日市個人情報保護条例」<sup>13)</sup>である。それ以来、個人情報保護条例を制定する動きは現在ま

11) 「特殊法人情報公開検討委員会第22回会議議事概要」(2000年5月17日)、<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/tokuho22.htm> 参照。

12) その後、この条例は「国立市情報公開及び個人情報保護に関する条例」(1986年、条例21号)に引き継がれた。

13) 「春日市個人情報保護条例」(1984年、条例12号)。

でつづいている。

そうした流れを受けて、1988年に「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」<sup>14)</sup>が制定された。しかし、この法律は、①電算処理された個人情報だけを保護対象とし、マニュアル処理された個人情報を対象外としている、②公示される個人情報ファイルに例外を認めたため、その存在さえ明らかにされない個人情報ファイルがある、③自己情報開示請求を権利として認めたが、医療や教育情報を適用除外とし、また、訂正請求や削除請求を権利として認めていない、④民間部門が保有する個人情報をカバーしていないなど、多くの点で自治体の個人情報保護条例に及ばない不十分さを残している。そのため、1980年代の半ば以降、監督官庁や業界団体がガイドラインを定めて自主的な保護を図ってきたが、法律による規制を求める声も高まってきた。

他方、1995年10月24日の個人データ処理に関するE.U指令が、加盟国に対して、適切な水準の個人情報保護措置が確保されている場合に限って第三国への個人データの移転が許されるとしたこと、また、民間企業等において蓄積された個人情報の大量流出が続発したこと、さらに、1999年8月には「住民基本台帳ネットワークシステムを構築するための住民基本台帳法一部改正」<sup>15)</sup>が成立し(2002年8月施行予定)、プライバシー侵害を懸念する声が高まり、政府としても民間部門をも対象とした包括的な個人情報保護の法整備に取り組まざるを得なくなった。加えて、情報公開法制定をめぐる議論の過程で、本人情報開示の可否が論点となり、「本人開示の問題は、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題」であり、別途に検討すべき課題であることが指摘された<sup>16)</sup>。

その提起を受けて、総理府に設置された「高度情報通信社会推進本部」の下

---

14) 「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」(1988年、法律95号)。

15) 「住民基本台帳法の一部を改正する法律」(1999年、法律133号)。

16) 行政改革委員会事務局監修『情報公開法制——行政改革委員会の意見』(1996年、第一法規) 48—49頁。

に「個人情報保護検討部会」(堀部政男座長)が設けられ、検討が続けられた。同部会は、1999年11月に、基本法を制定するとともに現行個人情報保護法の全面改正といくつかの分野で個別法を制定すべきであるとする「我が国における個人情報保護システムの在り方について(中間報告)」<sup>17)</sup>を公表し、同年12月3日に政府としては「中間報告」を「最大限尊重し、我が国における個人情報保護システムの中核となる基本的な法制の確立に向けた具体的な検討を進める」とした高度情報通信社会推進本部決定「我が国における個人情報保護システムの確立について」<sup>18)</sup>を発した。そして、その作業は、同本部(後に「情報通信技術戦略本部」に改組)に設けられた「個人情報保護法制化専門委員会」(園部逸夫委員長)に引き継がれ、2000年10月11日の「個人情報保護基本法制に関する大綱」<sup>19)</sup>にまとめられ、同年10月13日に政府としては「大綱」を「最大限尊重し、次期通常国会への提出を目指し、個人情報保護に関する基本法制の立案作業を進める」とした情報通信技術戦略本部決定「個人情報保護に関する基本法制の整備について」<sup>20)</sup>が発せられていたものである。

個人情報保護法案の概要は次の通りである。すなわち、「高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いに関し、基本原則及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」を目的とし(1条)、官民を問わず何人にも適用される基本原則として①利用目的による制限、②適正な取得、③正確性の確保、④安全性の確保、⑤透明性の確保を掲げる(4—8条)。そして、国および地方公共団体に個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、実施する責務を課す

17) <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/991119tyukan.html> を参照。

18) <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/991216kettei.html> を参照。

19) <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/taikouan/10111taikou.html> を参照。

20) <http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/taikouan/kettei.html> を参照。

(9、10条)とともに、個人情報取扱事業者に対しては、①利用目的の特定、②利用目的による制限、③適正な取得、④取得に際しての利用目的の通知等、⑤データ内容の正確性の確保、⑥安全管理措置、⑦従業員の監督、⑧委託先の監督、⑨第三者提供の制限、⑩保有個人データに関する事項の公表等、⑪開示、⑫訂正等、⑬利用停止等の義務を課し(20—32条)、必要な範囲において主務大臣が報告を徴収し、助言、勧告および命令を発することができる(37—39条)、報告不応諾、虚偽報告、命令違反には罰則を規定している(61、62条)。

このように、個人情報保護法案は、何人にも適用される基本原則と、その下で国と地方公共団体に課せられる責務および個人情報取扱事業者に課せられる義務を定めるという構成をとっている。そこから分かるように、個人情報保護の観点から本来より厳しい義務づけを負わなければならない国や地方公共団体に対するよりも、民間事業者に対して厳しい義務を負わせているのが特徴的である。この点に関しては、報道の自由の行使を通して国民の「知る権利」を担う立場にある報道機関から、個人情報取扱事業者として一律の義務を課せられることに疑義が提出され、その結果、「大綱」でもその点が考慮されて、個人情報取扱事業者に課せられる義務は適用しないが、基本原則に基づき自主的な取組を行うよう努力すべきとされ、法案でも、報道機関に対する義務規定の適用除外規定が設けられた(55条)ものの、なお厳しい批判がある<sup>21)</sup>。

また、「大綱」において、「国の行政機関の保有する個人情報について……適正かつ的確な保護が図られるよう、本基本法制の趣旨にのっとり、別に法制上の措置を講ずるものとする」とされていたのを受けて、本法案11条1項に同じ趣旨の規定が置かれた(11条2項は独立行政法人等における個人情報保護の整備を政府に義務づけ、また、附則7条では本法公布後1年を目途とすべきことが規定されている)。そのため、本法案の国会提出後の2001年4月6日に総務大臣の下に

21) その点に対する批判として、田島泰彦『人権が表現の自由か』(2001年、日本評論社) 22頁以下参照。その他、個人情報保護法案については、「〈特集〉個人情報保護法制化に向けて」ジュリスト1190号2頁以下、「〈特集〉個人情報保護法制化の動向と課題」法律時報72巻10号4頁以下、「〈特集〉個人情報保護」法律のひろば54巻2号4頁以下などを参照。

「行政機関等個人情報保護法制研究会」(茂串俊座長)が設置されて、現行の行政機関個人情報保護法の全面改正をめざした検討が進められてきた。その結果、同年7月27日に「中間整理」が公表され、パブリック・コメントを経て、10月26日に「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について——電子政府の個人情報保護」と題する最終報告が公表されるに至っている<sup>22)</sup>。

他方、自治体レベルの個人情報保護の施策も一段と充実してきている。自治省・総務省の調査によると、条例、規則等により個人情報保護対策を講じている団体の数は、2000年4月1日時点で2497団体(全体の75.7%)、2001年4月1日時点で2624団体(全体のは79.6%)に達したと報告されている<sup>23)</sup>。都道府県レベルでは、個人情報保護条例制定済みの団体が2000年4月時点で<sup>24)</sup>、2001年4月時点で31と報告されているが、その後、山口、愛媛、佐賀、長崎、大分の5県が加わり、2001年末までに条例制定済みの団体は36都道府県に達している。新たに制定された条例においては、マニュアル処理された個人情報をも保護対象とし、民間部門の保有する個人情報の保護を規定する例も増加しているが、ここでもさまざまな新しい試みがなされつつある。その一例が、草加市個人情報保護条例<sup>24)</sup>である。

草加市条例は、目的規定に「自己の個人情報を管理する権利」の保障をうたい(1条)、実施機関に議会、土地開発公社と社会福祉事業団を加え、①収集の

22) 行政機関等個人情報保護法制研究会「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について——電子政府の個人情報保護」(2001年10月26日)。また、宇賀克也「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について(上)(下)」ジュリスト1216号102頁、1217号88頁も参照。その後、2002年3月15日に至って「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」「独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律案」など、関連4法案が閣議決定を経て国会に提出された。

23) 自治省大臣官房情報政策課「個人情報に関する条例の制定状況について」(2000年7月17日)、総務省自治行政局「個人情報に関する条例の制定状況」(2001年10月23日)。

24) 「草加市個人情報保護条例」(2000年、条例31号)。

制限、②個人情報取扱事務の登録、③目的外利用および外部提供の制限、④電子計算機の接続の制限、⑤適正な管理、委託に伴う措置、⑥個人情報取扱委託事務の登録などを定める(5-11条)とともに、不正記録行為、不正記録媒体の譲り受け、所持、第三者への譲り渡し、不正複写行為を禁止し、違反に対して罰則(1年以下の懲役または50万円以下の罰金)を定め、市外犯への適用も規定するとともに、市長の不正記録媒体の提出命令、不正複写行為の中止命令の権限を規定し、それに違反した者には2年以下の懲役または100万円以下の罰金を規定している(13、46、47条)。これらの試みは、市民のプライバシー(個人情報)保護の実効性を確保するために、職員と委託先に守秘義務を課し、違反に対して罰則を科すというこれまでの対策を、さらに一步進めた画期的な条例として高く評価されている<sup>25)</sup>。

## Ⅱ 行政的展開

### 1 情報公開法の運用状況

2001年4月1日に施行された情報公開法による初日(4月2日)の開示請求件数は3,634件、その数は4月第1週に4974件、4月末までに6,812件に達した。5月の請求件数も6,036件、以後、毎月3,500件前後を数え、施行6か月を経た時点で、26,836件と集計されている。請求件数の多い省庁は、国税庁(9,581)、国土交通省(2,841)、金融庁(2,029)、厚生労働省(1,923)、外務省(1,660)の順である。その時点までに処理がなされたもの(24,127件)のうち、開示決定(12,710件)および部分開示決定(7,931件)の合計が20,641件(86%)、不開示決定が3,486件(14%)となっている<sup>26)</sup>。

主な開示事例としては、「金大中誘拐事件(1973年)をめぐる警察庁と外務省の折衝記録」(警察庁)、「北朝鮮工作船の領海侵犯(1999年)の発見から任務終了

---

25) 奥津茂樹「市民からみたプライバシー保護の論点」晨2001年1月号51頁。

26) 総務省行政管理局「情報公開法の施行後6か月間の状況」(2001年10月10日)。



までの自衛隊への指示・報告の記録」(防衛庁)、「ソ連のミグ25亡命事件(1976年)を起こしたベレンコ中尉の供述調書」(防衛庁)、「主要銀行への公的資金注入や長銀の資産内容を判定した金融再生委員会(1998—2001年)の議事録」(金融庁)、「第2次臨時行政調査会第1部会(1982年)の議事録」(総務省)、「八幡製鉄と富士製鉄の合併を裁決した審査(1969年)の記録」(公正取引委員会)、「サンフランシスコ講和条約(1951年)の対米交渉過程を記録した平和条約の締結に関する調書」(外務省)、「九州沖縄サミット(2000年)の支出内容資料」(外務省)、「ヤコブ病の原因になった乾燥ヒト硬膜を輸入した社長からの聞き取り調査結果」(厚生労働省)、「水俣病に関連したチソ株式会社に対する支援策の検討経過文書」(環境省)などが報告されている<sup>27)</sup>。

情報公開法施行6か月経過時点では、情報公開審査会への諮問件数は151件、答申が8件と報告されていたが、9か月経過した2001年12月末時点の累計では、諮問件数265件、答申に至ったものが110件、そのうち不服申立てを認容するものが19件、一部認容が24件、棄却したものが67件である。結果として、不開示決定を支持したものが60.9%に上り、不開示決定の全部または一部の見直しを求めたものは39.1%にとどまっている<sup>28)</sup>。これは、自治体レベルの情報公開審査会での逆転(救済)率が50%を超えると報告されているのとは比べると、かなり低い逆転(救済)率にとどまっている。

不開示決定、それに対する不服申立て、そして情報公開審査会への諮問、答申のなかで、最も多く目につくのは、行政文書の不存在を理由とするものである。総務省が公表した「情報公開法の施行後6か月間の状況」によれば、その時点までの不開示決定件数3,486件のうち行政文書の不存在を理由とするものが1,482件(42.5%)あるとされ、また、2001年11月末までの情報公開審査会への諮問件数211件のうち行政文書の不存在を理由とする不開示決定の取消しを求めたものが59件(28.0%)に上ると報告されている<sup>29)</sup>。さらに、2001年末までの情報公開審査会の答申110件のうち44件(40.0%)が不存在を理由とする不開

27) 読売新聞2001年10月31日付け。

28) <http://www8.cao.go.jp/jyouthou/kensu/> 参照。

29) 秦博之「行政文書の不存在に係る不服申立て」季報情報公開1巻3号12頁。

示決定の取消しが求められた事例であった。

情報公開法4条1項2号は、開示請求書に「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」の記載を求めているので、実際の請求に際しては「ある事項に関する一切の文書」あるいは「ある事柄に関する書類一切」などと記載した開示請求書が提出されることが少なくない。情報公開法37条は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書の適正な管理を求め、それを受けて同法施行令16条1項10号は、行政文書ファイルおよび行政文書の名称その他の必要な事項を記載した「帳簿」を磁気ディスクにより調製することを定めている。

しかし、現状においては、過去文書の管理、帳簿の調製が必ずしも十分とはいえない状況にあり、しかも、請求者が帳簿による行政文書の特定に必ずしも習熟しているとはいえず、上記のような記載により開示請求がなされることが多い。そのため、提出された開示請求書の趣旨に合致する行政文書が検索された結果、後に請求の趣旨に沿う行政文書が存在しないことがわかるという事例が少なくない。請求の趣旨にできる限り沿うようにするという対応は、親切な対応ではあるけれども、結果的に不存在であることが判明しても、請求者側してみれば行政文書の不存在ということに不信感が残り、不存在が事実か否かを第三者機関に判断してもらいたいと考える傾向にあることが、このような数字に表れているものと思われる。

情報公開審査会における不存在事例の審査に際しては、諮問庁から説明や資料の提出を求め、現場で確認するなどの調査が行われているといい、事務処理の実態に即して事実確認がなされているという<sup>30)</sup>。審査会答申の文面にも、かなり綿密な調査審議の過程がうかがえるものがある<sup>31)</sup>。したがって、これに対

30) 同前13頁。

31) 人権擁護推進審議会の発言者氏名入り議事録に関する情報公開審査会答申18号(2001年10月24日)、法令審査審議録に関する同答申29号(2001年11月7日)、中部病院長等が開催する病院センター連絡会の会議録に関する同答申35号(2001年11月21日)などを参照。その後、水俣病認定条件をめぐる専門家会議会議録の開示請求につき環境省の不存在の主張に対して、審査会が調査によりその一部の存在を突きとめ、開示すべきであるとした事案がある(2002年3月5日、答申145号)。

するさしあたりの改善策としては、請求の趣旨を十分に聴取し、行政文書の特  
定に資する情報提供を十分に行って開示請求の便宜を図るとともに、不開示決  
定に際して不開示理由を記載する場合になぜ不存在であるのかを請求者が十分  
に理解できるよう丁寧に記載することが求められよう<sup>32)</sup>。

情報公開審査会答申のなかで、もう一つ目につくのが、存否応答拒否事例で  
ある。2001年末までに9件あり、いずれも応答拒否処分を妥当と判断してい  
る。特定個人に係る前科の開示請求に関する答申1号事案<sup>33)</sup>は、法制定時の議  
論のなかで例示された代表的事例である。存否応答拒否処分を封じ込めるた  
め、「開示請求者も開示請求の仕方に工夫を要するところである」<sup>34)</sup>と指摘され  
ている。

## 2 情報公開条例の運用状況

各地の情報公開条例の運用状況について全国的なデータを集約した利用可能  
な資料はないと思われるが、相変わらず活発に利用されていると推測される。  
特定非営利活動法人「情報公開クリアリングハウス」による2000年4月1日時  
点の調査<sup>35)</sup>によると、自治体での制度施行以来の不服申立て件数は、把握され  
た分だけでも15,000件、審査会の答申例も3,700件を超え、そのうち実施機関  
による非開示決定の全部または一部の見直しを求めたもの（逆転率）が51.7%  
に上ると報告されている。また、裁判提起の件数は、取下げなどにより判決に  
至らなかったものも含めて335件あり、一審裁判所に係属中のものが82件、一  
審判決以上に進んだものが230件、上級審での判決も含めて判決例は312件あ  
り、これらの訴訟の一審段階で請求が全部認容されたもの46件、一部認容され  
たもの66件、請求が棄却されたもの75件と報告されている。したがって、それ

32) 秦・前掲注(29)14・15頁。

33) 情報公開審査会答申1号(2001年7月10日)。

34) 三宅弘「行政情報の公開——新たな課題」ジュリスト1215号23頁。

35) 情報公開クリアリングハウス「情報公開制度不服申立実態調査報告——1999年自治  
体条例の実態」(2000年9月)による。1999年4月1日時点の制度実施908団体へのアン  
ケート、回答は518団体(57.0%)。

により一審段階での逆転(救済)率を割り出すと59.9%となる。

### Ⅲ 司法的展開

#### 1 概況

司法レベルでは、情報公開条例訴訟で2001年末の時点までに一審判決に至ったものがすでに250件を超え、上級審判決と合わせれば、判決の累計は約400例に達すると推定される。1999年末の時点で上告事件が40件を越え、最高裁の判断が待たれていた。2000年には大きな動きはなかったが、2001年になって最高裁は相次いで判断を下している。それらのなかには、大阪府知事交際費支出文書に関する差戻後上告審、京都府知事交際費支出文書に関する上告審、那覇市の自衛隊施設建築関係文書公開決定の取消請求に関する上告審、栃木県の帝京大学財務関係文書公開決定の取消請求に関する上告審、徳島県議会食糧費等支出文書に関する上告審、兵庫県での診療報酬明細書について本人から開示が求められた訴訟の上告審などが含まれている。ここでは、これらのうちいくつかの最高裁判例に限ってコメントすることにした。

なお、情報公開法の運用に関して不開示決定の取消等を求め一審に係属中の訴訟も10件を超え、2001年12月13日には名古屋地裁で初判決が出されている<sup>36)</sup>。事案は、愛知万博協会の長期借入金の借入先金融機関名および収支見通しの開示請求に関するものであるが、通産省(現経産省)中部経済産業局長の法5条1項2号にいう法人情報に該当するという理由での一部不開示の決定を、開示されることにより当該法人の競争上の地位その他正当な利益が害されることが客観的に明らかでないとして、取り消している(控訴)。妥当な判断といえよう。

---

36) 名古屋地判2001(平13)年12月13日・判例タイムズ1083号310頁。

## 2 「情報」の概念と部分公開義務

大阪府知事交際費支出関係文書の公開が求められ、差戻後上告審に係属していた訴訟の判決が最高裁第3小法廷によって下された<sup>37)</sup>。本件は、大阪府知事交際費支出関係文書の非公開決定の取消を求めて争われていたもので、差戻前の一審は非公開処分を違法として取り消し<sup>38)</sup>、二審もこれを支持した<sup>39)</sup>が、上告審では、知事の交際に関する情報は、その内容が一般に公表されることがもともと予定されているものを除き、行政運営情報、事務事業情報として公開しないことができる情報または個人情報として公開してはならない情報に該当するとして原判決を破棄し、原審に差し戻した<sup>40)</sup>。差戻後の控訴審においては、原判決を一部を変更、一部を認容した<sup>41)</sup>が、知事側の上告により再び最高裁に係属していたものである。

最高裁第3小法廷は、差戻前上告審判決にいう「『相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているもの』とは、交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報を意味し、……このような交際に該当するか否かは、当該交際が、その行われる場所、その内容、態様その他諸般の事情に照らして、その相手方及び内容がそれを知られることがもともと予定されている特定の関係者以外の不特定の者に知られ得る性質のものであるか否かという観点から判断すべきである」とし、また、同判決にいう「『その交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの』とは、交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報を意味し、『私人である相手方に係るもの』とは、相手方が公務員であると否とを問わず、当該交際が当該相手方にとって私的な出来事であるものを意味するというべきで

37) 最(3)小判2001(平13)年3月27日・民集55巻2号530頁。

38) 大阪地判1989(平1)年3月14日・判例時報1309号3頁。

39) 大阪高判1990(平2)年10月31日・行裁例集41巻10号1765頁。

40) 最(1)小判1994(平6)年1月27日・民集48巻1号53頁。

41) 大阪高判1996(平8)年6月25日・行裁例集47巻6号449頁。

ある」として、問題となった計75件の交際費支出について一部につき非公開処分を取り消したが、一部については知事の上告を棄却する判断を下した。

その際に、本件条例10条のいわゆる部分公開規定が、「実施機関は、公文書に次に掲げる情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて、当該公文書の公開をしなければならない」とし、その1号で「第8条各号のいずれかに該当する情報で、当該情報が記録されていることによりその記録されている公文書について公文書の公開をしないこととされるもの」、その2号で「前条各号のいずれかに該当する情報」と定めていることに言及し、その規定に基づき交際の相手方に関する記載部分を除いた部分を非公開とした処分は違法であり、交際の相手方に関する記載部分を除いた部分を公開すべきであるとした原判決は是認することができないとして、その理由を次のように述べた。

「本件条例10条は、1個の公文書について本件条例8条各号又は9条各号のいずれかの事由（以下「非公開事由」という。）に該当する情報が記録されている部分をその余の部分から容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、非公開事由に該当する情報が記録されている部分を除いたその余の部分を公開することを実施機関に義務付けるものであって、同条所定の要件に該当する限り、実施機関は同条所定の公文書の部分公開をしなければならず、本件条例7条各号に掲げる者（以下「住民等」という。）は、実施機関に対して、本件条例10条所定の部分公開を請求することができるのである。しかしながら、同条は、その文理に照らすと、1個の公文書に複数の情報が記録されている場合において、それらの情報のうちに非公開事由に該当するものがあるときは、当該部分を除いたその余の部分についてのみ、これを公開することを実施機関に義務付けているにすぎない。すなわち、同条は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けているものと解することはできないのである。したがって、実施機関においてこれを細分化することなく一体として

非公開決定をしたときに、住民等は、実施機関に対し、同条を根拠として、公開することに問題のある箇所のみを除外してその余の部分を公開するよう請求する権利はなく、裁判所もまた、当該非公開決定の取消訴訟において、実施機関がこのような態様の部分公開をすべきであることを理由として当該非公開決定の一部を取り消すことはできない。

もっとも、住民等の公文書の公開請求に対し、実施機関において、本件条例3条の趣旨をも踏まえて、その裁量判断により、本件条例9条1号に該当する情報が記録されている公文書のうち氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分（個人識別部分）のみを非公開とし、その余の部分を公開するなど、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化してその一部が記録されている公文書の部分のみを非公開とし、その余の部分を公開するといった態様の部分公開を任意に行うことは、本件条例の許容するところと解される。そして、実施機関がこのような態様の部分公開を任意に行った場合には、これに不服のある住民等は、非公開とされた部分をも公開すべきであると主張して、訴訟手続により当該部分に係る非公開決定の全部取消しを求めることができ、裁判所は、当該非公開決定が違法であると判断したときは、これを取り消すことができるものと解される。しかし、前記のとおり、住民等が実施機関に対して上記のような態様の部分公開を権利として請求することができるか否かはまた別であって、住民に地方公共団体の機関の保有する公文書の公開を請求する権利をどのような要件の下にどの範囲で付与するかは、専ら各地方公共団体がその条例において定めるべき事柄であり、上記のような規定を有するにすぎない本件条例の下においては、住民等が実施機関に対して上記のような態様の部分公開を請求する権利を付与されているものとまで解することはできないのである。これを本件のような知事の交際事務に関する情報であって交際の相手方が識別され得るものが記録されている公文書についていえば、当該情報が本件条例8条4号、5号又は9条1号に該当する場合においては、実施機関は、当該情報のうち交際の相手方の氏名等交際の相手方を識別することができることとなる記述等の部分（以下「相手方識別部分」という。）を除いた部分を公開しなければならない義務を負うものではなく、実施機関がその裁量判断により相手方識別部分を除いてその余の部分を公開するものとした場合はともかく、そのような部分公開が相当でないと判断して相手

方識別部分をも含めて非公開決定をした場合には、裁判所は当該決定を取り消すべき理由はないのであって、裁判所が、更に進んで、非公開とされた相手方識別部分を除き、その余の部分について非公開決定を取り消すなどという裁判をすることはできないものといわざるを得ない」。

「本件文書についてこれをみると、……歳出額現金出納簿については、各交際費の支出ごとにその年月日、摘要、金員の受払等の関係記載部分が当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきであるから、当該記載部分を更に細分化して相手方識別部分等その一部のみを非公開としその余の部分为本件条例10条に基づいて公開しなければならないものとするとはできない。支出証明書については、各交際費の支出ごとにこれに対応する支出証明書に記録された情報が全体として当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきであるから、同様に、これを更に細分化してその一部のみを非公開としその余の部分を開示しなければならないものとするとはできない。領収書及び請求書兼領収書については、各交際費の支出ごとにこれに対応する領収書又は請求書兼領収書に記録された情報が府の担当者によるメモ書き部分をも含めて全体として当該交際費に係る知事の交際に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきであるから、同様に、これを更に細分化してその一部のみを非公開としその余の部分を開示しなければならないものとするとはできない」。

この判示部分について、元原裁判官は、情報公開法がその6条1項で本件条例10条とほぼ同旨の部分開示に関する原則規定を置きつつ、その2項において、5条1項の個人識別情報だけを取り出し、「開示請求に係る行政文書に前条第1号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する」と定めたのは、個人識別情報に限って、部分開示の一態様として、特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分のみを非開示とし、その



余の部分を開示するという開示の方法を特に定めたものであり、5条1号のいわゆる個人識別情報については、6条1項のみでは個人識別部分だけを除くという態様の部分開示を義務付けることができないとして、特に同条2項の規定を設け、上記のような態様の部分開示についての法的根拠を与え、最大限の開示を実現しようとしたものと解され、このような情報公開法の規定をみれば、同法6条2項に相当する定めを欠く本件条例10条の解釈としては、個人識別部分ないし相手方識別部分のみを非公開とし、その余を公開するといった態様の部分公開をすべき旨を実施機関に義務付けているとまでは到底解されず、裁判所として、個人識別部分ないし相手方識別部分のみを非公開とし、その余を公開すべきことを実施機関に命ずることはできないといわざるを得ない、との補足意見を付け加えている。

部分公開義務に関するこの判断は、その後、同じ第3小法廷による京都府知事交際費支出文書をめぐる上告審判決<sup>42)</sup>でも踏襲されたが、これまでの部分公開規定に関する実務の解釈、運用とは大きな隔たりがあり、「本判決のような単位で情報を捉えることは、情報公開制度の趣旨にそぐわない結果を招く危険がある」<sup>43)</sup>と批判されている。また、情報公開法6条2項の立法趣旨についても、「6条2項は、6条1項の趣旨を個人情報について確認した規定にすぎないと解するべきであろう」<sup>44)</sup>との指摘がある。総務省の「情報公開法に基づく処分に係る審査基準」に「(別添)会議等の開催に関する会計文書等(類型)の開示・不開示の取扱い」が付された趣旨およびその内容(「法5条各号の規定等の趣旨に沿って個々に判断する必要がある」とする)から考えても、6条2項を個人識別情報についてのみとくに「独立した一体的な情報」をさらに細分化して部分

42) 最(3)小判2001(平13)年5月29日・判例時報1754号63頁。その後、愛知県知事および名古屋市長の交際費支出文書の公開が求められた訴訟の上告審2判決でも、同じ趣旨がくり返されている(最(1)小判2002(平14)年2月28日・判例集未登載)。http://courtdomino2.courts.go.jp/ 参照。

43) 藤原静雄「交際費支出関係情報の公開の是非と部分公開のあり方」季報情報公開1巻1号42頁。

44) 三宅・前掲注(34)22頁。

公開を義務づけたものと解すべき理由はないであろう<sup>45)</sup>。

また、元原補足意見が、本件のごとき交際事務に関する情報にあっては、「相手方識別部分」と「その余の部分（年月日、金額、支出原因等）」から成るが、「相手方の氏名等の相手方識別部分のみを他の情報と切り離してみれば、それ自体は情報として意味のあるものではなくな〔る〕」とした判断部分についても、「誰に対して交際費を支出したかが不開示とされても、どのような支出原因にどの程度の金額の交際費を支出しているかの情報は、それ自体として、知事交際費のあり方を論ずる上で有用な情報としての意味を持ちうる」<sup>46)</sup>し、「情報の有為性はあくまで部分公開情報を開示請求者自身が解釈することで足りる」<sup>47)</sup>というべきである。

とはいえ、情報公開法に基づく北海道拓殖銀行に関する検査報告書等の不開示決定に対する不服申立て事案で、金融庁長官が本判決の「独立した一体的な情報」説を援用して全部不開示の正当性を主張しているといわれ<sup>48)</sup>、また、外務省報償費等支出文書の全部不開示をめぐる特定非営利活動法人「情報公開市民センター」が提起した訴訟においても、外務大臣が「準備書面(1)」のなかで本判決の「独立した一体的な情報」説を援用して全部不開示の正当性を主張していることにはうかがわれるように、本判決は情報公開原則に対して明らかにマイナスの効果を発揮しつつある。しかしながら、部分公開規定に関する判示は「結局、事件当時の大阪府条例の解釈を示したものにしか過ぎないと考えられる」から「本判決の射程はさほど広くないと考えてよい」<sup>49)</sup>と思われる。

### 3 情報公開と逆訴訟

最高裁に係属していた2つの「逆訴訟」の上告審判決が相次いで出された。

45) 2001年4月から依命達達によって実施されている裁判所情報公開制度の下でも、最高裁長官の交際費の公開が、相手方が公人である場合には相手方氏名を含めて公開し、私人の場合には相手方氏名を除く部分公開が実際になされているという（同前）。

46) 宇賀克也「知事交際費の情報公開」法学教室253号51頁。

47) 三宅・前掲注（34）22頁。

48) 同前23頁。

49) 藤原・前掲前掲注（43）43頁。

一つが、那覇市の自衛隊施設建築関係文書公開決定の取消請求に関する上告審判決<sup>50)</sup>であり、いま一つが、栃木県の帝京大学財務関係文書公開決定の取消請求に関する上告審判決<sup>51)</sup>である。いずれの判決も上告を棄却し、公開決定の取消を認めなかった。

前者は、自衛隊施設の建築図面等の公開請求がなされた事案であり、那覇市長は公開を決定したが、国が防衛行政の遂行に支障があるとして、公開決定の取消を求めて出訴したものである。一審の那覇地裁は、かかる国の請求は法律上の争訟には当たらず、広告訴訟の原告となる適格性を有さないとし、訴えを不適法として却下するとともに、争いになっている図面等は適用除外情報にも該当しないと<sup>52)</sup>した。二審の福岡高裁も、国の主張を排し、本件のような紛争は裁判所法3条がいう「法律上の争訟」には該当せず、原告適格の存否を検討するまでもないとして訴えを不適法とし、国の控訴を棄却していた<sup>53)</sup>。本判決は、法律上の争訟性については肯定したうえで、国の原告適格を否定、国の上告を棄却し、原審の結論を是認したものである。抗告訴訟は違法な行政処分によって権利を侵害された個人を救済するための手段であり、国防政策上の利益侵害を主張する国に原告適格を認めることは、現行法の枠組みを超えるものであり、抗告訴訟そのものの観念を変更しなければならない。そうしたところから「これがすんなりと許容されたならば、行政法理論にとって革命的なことになる」<sup>54)</sup>と指摘されていたから、本判決の結論は妥当というべきである。

後者は、帝京大学が補助金の交付を受けるに際して栃木県に提出した財務関係資料の公開が請求された事案であり、知事が公開決定を行ったことに対し、帝京大学がその取消を求めたものである。一審の宇都宮地裁は、対象となった文書は大科目部分の情報しか含んでおらず、これが公開されたとしても経営上のノウハウが明らかになるわけではなく、明治大学や早稲田大学、獨協大学で

50) 最判2001(平13)年7月13日・判例集未登載。

51) 最判2001(平13)年11月27日・判例時報1771号67頁。

52) 那覇地判1995(平7)年3月28日・判例時報1547号22頁。

53) 福岡高判1996(平8)年9月24日・行裁例集47巻9号808頁。

54) 奥平康弘「政府保有情報の開示制度と憲法」法律時報64巻12号8頁。

はすでに小科目部分まで自主的に公開されており、大科目部分の情報を公開しても競争上の地位を害するものとはいえないとして、請求を棄却し<sup>55)</sup>、二審も、経営上の秘密やノウハウが具体的に判明するとはにわかに断じがたいとして、控訴を棄却していた<sup>56)</sup>。本判決も、「本件情報から得られる分析内容からは、上告人の競争上の地位を害するような上告人独自の経営上のノウハウ等を看取することは困難であり、本件情報の内容は、客観的にみて、上告人の学校運営等を阻害したり、その信用又は社会的評価を害するものということとはできない」と述べて、上告を棄却している。

両判決は、いわゆる「逆訴訟」に関するものである。ある時期、逆訴訟により情報の公開が阻害されるのではないかと懸念されたが、これらの判決の帰趣をみる限り、そのような懸念は杞憂に終わったと見てよいように思われる。情報公開法13条は、第三者の権利保護という形で、開示により権利利益を侵害されることとなる第三者に対して、開示決定に対する不服申立てと取消訴訟の提起の余地を認めたが、このような判断が積み重ねられていけば、懸念された弊害は十分に克服できよう。

#### 4 実施機関でない県議会文書の公開

かつて都道府県レベルで議会と警察を対象機関外に置いてきたことから、1999年の時点で、議会と警察の支出関係文書の公開を求める訴訟が多数提起され、争いとなってきた<sup>57)</sup>。議会、警察の予算執行の権限は、地方自治法149条により地方公共団体の長（知事）に属するとされているが、実際の予算執行は議会事務局、警察本部の会計担当職員が知事の併任事務吏員という資格で知事の予算執行事務を補助執行するという形で処理されている。そこで問題となってきたのが、知事の予算執行に際して作成、取得されながら、予算執行が終わった段階で移管されて、議会事務局や警察本部によって保有、管理されている支出関係文書の対象情報性の存否であった。

55) 宇都宮地判1994(平6)年5月25日・行裁例集45巻5=6号1263頁。

56) 東京高判1997(平9)年7月15日・行裁例集48巻7=8号513頁。

57) その間の経緯については、右崎・前掲(注9)26—30頁を参照。

訴訟は、宮城県、徳島県、三重県、鳥取県、福岡県、静岡県、秋田県、山口県などで提起されたが（ほかに、岐阜県、滋賀県などで類似の訴訟が提起されている）、判決は、文書の作成・取得過程および現実の保管・保存の実態を重視する観点から対象文書となるか否かを判断する立場（管理実態説）と文書の本来的な作成権限あるいは一般的な指揮監督権限の帰属という観点から対象文書であるか否かを決定すべきであるとする立場（法的権限説）に分かれてきていた<sup>58)</sup>。

「管理実態説」を取ったのが、宮城県訴訟一審<sup>59)</sup>、徳島県訴訟一審<sup>60)</sup>、三重県訴訟一審<sup>61)</sup>、三重県訴訟二審<sup>62)</sup>の諸判決であり、他方、「法的権限説」に立ったのが、鳥取県訴訟一審<sup>63)</sup>、福岡県訴訟一審<sup>64)</sup>、徳島県訴訟二審<sup>65)</sup>、宮城県訴訟二審<sup>66)</sup>、静岡県訴訟一審<sup>67)</sup>、秋田県訴訟一審<sup>68)</sup>、鳥取県訴訟二審<sup>69)</sup>、静岡県訴訟二審<sup>70)</sup>、山口県訴訟一審<sup>71)</sup>、秋田県訴訟二審<sup>72)</sup>の諸判決であった。このうち、宮城県訴訟と鳥取県訴訟は上告されず、二審で確定している。三重県訴訟も最高裁に係属中であるが、徳島県訴訟の上告審判決が2001年12月14日に出さ

58) 野村武司「警察情報公開訴訟の動向と分析」自治総合研究266号18頁は、「一連の流れからすると、地裁段階でいくつかの問題を内包しつつ、『法的権限説』へと定着しつつある」（32頁）としている。なお、同論文では、「現実説」と「法的権限説」に分け、また、西鳥羽和明「都議会支出関係文書非開示決定取消請求訴訟」判例地方自治196号19頁では、「実態説」と「法律説」に分類している。

59) 仙台地判1998（平10）年4月14日・判例時報1645号55頁。

60) 徳島地判1999（平11）年1月29日・判例タイムズ1039号92頁。

61) 津地判1999（平11）年2月18日・判例タイムズ1011号140頁。

62) 名古屋高判1999（平11）年10月28日・判例集未登載。

63) 鳥取地判1999（平11）年2月9日・判例地方自治190号42頁。

64) 福岡地判1999（平11）年4月26日・判例タイムズ1001号130頁。

65) 高松高判1999（平11）年9月28日・判例タイムズ1039号87頁。

66) 仙台高判2000（平12）年3月17日・判例地方自治204号10頁。

67) 静岡地判2000（平12）年3月23日・判例集未登載。

68) 秋田地判2000（平12）年4月7日・判例集未登載。

69) 広島高判2000（平12）年8月30日・判例集未登載。

70) 東京高判2000（平12）年10月25日・判例集未登載。

71) 山口地判2000（平12）年11月28日・判例地方自治213号8頁。

72) 仙台高判2001（平13）年2月21日・判例集未登載。

れた<sup>73)</sup>。この問題に関する最高裁による最初の判断である。

事案は、改正前の徳島県条例に基づき、県議会議員および同事務局職員に関する食糧費、議長交際費、旅費の支出に係る書類の公開が請求されたが、県議会は実施機関ではないという理由で請求不受理の処分を受け、異議申立ても棄却されたため、その取消が求められたものである。一審の徳島地裁は管理実態説に立って請求を棄却、二審の高松高裁は法的権限説に立って請求を認容していた。最高裁は、以下のように述べて、原判決を破棄、事件を高裁に差し戻した。

本件条例は、「県議会ないし県議会議長を実施機関としていないから、県議会議員若しくは同事務局職員が職務上作成し、かつ、取得した文書等、又はこれらの者が管理している文書等は、上記の公開請求の対象となる公文書には含まれないものというべきである」。

「徳島県会計規則（昭和39年徳島県規則第23号）48条1項は、収入及び支出の証拠書類の保存を規定しているが、保存の主体については規定しておらず、上告人の主張によれば、上記各文書は、予算執行終了後は、県議会が徳島県議会事務局文書編さん保存規程等に基づいて、県議会の他の文書と同様に編さんして県議会事務局の文書保管庫に保存しているというのである。そうすると、仮に上記各文書が予算執行職員の作成し、又は取得した文書であるとしても、そのことから、その保存の根拠規定、保存に至る手続、保存の方法等の実態について検討しないまま、直ちに予算執行職員の管理する文書であるということはできない。……これらの点について、原審は、何ら審理判断しないまま……結論を導いているものである。

地方自治法149条8号は、証書及び公文書類の『保管』を普通地方公共団体の長の担任职務としているが、……本件条例2条1項にいう『管理』は、同条3項に掲げられた各実施機関がその主体であると構成されていることからみても、上記の『保管』と異なり、当該公文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解すべきである。したがって、地方自治法149条8号を根拠に、県における保存の実態等を考慮しないま

---

73) 最(2)小判2001(平13)年12月14日・判例時報1772号37頁。

ま、上記各文書を上告人が管理するものと断定することは、できないものというほかはない」。

「以上によれば、県の予算執行事務の権限が上告人に属することから直ちに本件請求に係る文書はすべて本件条例により公開請求をすることができる公文書に当たるとした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があり、原判決は破棄を免れない」。

最高裁が、「管理実態説」をとるのか、「法的権限説」をとるのか必ずしも明確ではないが、予算執行の法的権限だけに依拠して対象文書性を判断する下級審判決に歯止めをかけようとしていることだけは確かである。議会と警察の情報公開が立法的措置により解決に向かいつつある状況を踏まえれば、本判決も改正前の徳島県条例の解釈を示したにとどまるものと考えてよいと思われるが、本判決は、最高裁が情報公開に対して必ずしも好意的なスタンスをとっているわけではないことを示した判決であることは確かである。

## 5 診療報酬明細書の本人開示請求

兵庫県での診療報酬明細書の本人開示請求に関する事案は、個人情報保護条例が制定されていなかった兵庫県において、被上告人が情報公開条例により自己の分婉に関する診療報酬明細書の公開を求めたのに対して、実施機関である知事が、本件文書は2000年改正前の条例8条1号の「個人の思想、宗教、健康状態、病歴……等に関する情報であって、特定の個人が識別され得るもののうち、通常他人に知られたいと認められるもの」に該当し、「公文書の公開を行わないことができる」とされているとして公開を拒否したものである。

このような事案につき、第一審の神戸地裁は、情報公開制度が「憲法21条等から導かれるいわゆる『知る権利』を実体法上の権利として実現しようとするもの」であるのに対して、「自己情報開示制度は……自己情報コントロール権を実体法上の権利として実現しようとするもの」で、「両者は基本理念を異にし、性質や法技術対応において独自の考慮を要するものであって、別個の制度というべきである」、「本件条例は、自己情報の開示に関する事項を何ら規定し

ていないことを考慮すると、本件において、本人からの開示請求であれば本件条例8条1号に定める非公開事由に該当しないとの解釈をとるのは、条例の枠を超えた解釈」であるとして請求を棄却した<sup>74)</sup>。しかし、第二審の大阪高裁は、「本件条例第8条第1号の規定は、そこに記載されている個人情報が当該本人以外の者に公開されることによって当該本人のプライバシーが侵害されるのを防止することをもってその趣旨とするものであり、その趣旨からすれば、公開を請求する当該本人の個人情報を記載した公文書は同号所定の公文書には含まれないものと解するのが相当であり、当該本人からの請求であるにもかかわらず、形式的に同号所定の公文書に該当するとしてその公開を拒むのは、制度の趣旨を無視し、文理にとらわれた形式論というよりほかはない」と述べて、逆転、請求を認容していた<sup>75)</sup>。

この問題に関しては、判例・学説とも、自己情報開示請求権は別の法制度によって認められるべきもので、自己情報開示請求に応えるのは個人情報の適用除外を定める情報公開制度の枠を超えとする「消極説」と、情報公開制度における個人情報の適用除外は個人のプライバシー侵害の防止を目的とするものであり、本人からの請求を適用除外に該当するとして開示を拒む理由はないとする「積極説」とに分かれてきていた<sup>76)</sup>。本件一審判決が理由の一つとした

---

74) 神戸地判1995(平7)年11月27日・行裁例集46巻10=11号1033頁。

75) 大阪高判1996(平8)年9月27日・行裁例集47巻9号957頁。

76) 消極説に立つものとして、精神衛生法に基づく同意入院届の開示が求められた長野地判1987(昭62)年10月22日・行裁例集38巻10号1423頁、積極説に立つものとして、児童指導要録の開示が求められた東京地判1994(平6)年1月31日・判時1523号58頁、体罰事件報告書の開示が求められた東京高判1997(平9)年3月12日・高民集50巻1号85頁がある。また、学説に関しては、奥平康弘=塩野宏「〈対談〉情報公開法制定に向けて」法律時報69巻1号14-16頁の塩野発言(消極説)と奥平発言(積極説)のほか、阿部泰隆『論争・提案 情報公開』(日本評論社、1997年)63-64頁(消極)、松井茂記『情報公開法』(岩波書店、1996年)3-4、94頁(消極)、芝池義一「情報公開制度と権利保護」法律時報63巻12号94-98頁(積極)、棟据快行「自分のカルテの開示請求の場合」法学セミナー522号48頁(積極)、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74巻7号67頁、8号54頁以下(積極)、右崎正博「情報公開」公法研究60号59-60頁(積極)など。



「法技術対応」の違い、とくに情報公開条例における本人確認手続規定の欠如についても、体罰事件報告書の開示が求められた事案で積極説をとった東京高裁は、運用によって十分にカバーできるから、そのことは本人開示請求を拒否する理由にはならないとしていた<sup>77)</sup>。かくして、最高裁の判断が待たれていたが、最高裁第三小法廷は、2001年12月18日、以下のように述べて、知事の上告を棄却する判断を下した<sup>78)</sup>。

情報公開制度と個人情報保護制度の二つの制度は、本来、異なる目的を有するものであって、情報公開条例に基づいて公文書の公開を請求する場合には、本来は、そこに記録されている情報が自己の個人情報であることを理由に、公文書の開示を特別に受けることができるものではない。「しかしながら、……情報公開制度が先に採用され、いまだ個人情報保護制度が採用されていない段階においては、被上告人らが同県の実施機関に対し公文書の開示を求める方法は、情報公開制度において認められている請求を行う方法に限られている。また、情報公開制度と個人情報保護制度は……異なる目的を有する別個の制度ではあるが、互いに相いれない性質のものではなく、むしろ、相互に補完し合って公の情報の開示を実現するための制度といえるのである。とりわけ、本件において問題とされる個人に関する情報が情報公開制度において非公開とすべき情報とされるのは、個人情報保護制度が保護の対象とする個人の権利益と同一の権利益を保護するためであると解されるのであり、この点において、両者はいわば表裏の関係にあるということができ、本件のような情報公開制度は、限定列挙された非公開情報に該当する場合にのみ例外的に公開請求を拒否することが許されるものである。これらのことにかんがみれば、個人情報保護制度が採用されていない状況の下において、情報公開制度に基づいてされた自己の個人情報の開示請求については、そのような請求を許さない趣旨の規定が置かれている場合等は格別、当該個人の上記権利益を害さないことが請求自体において明らかとなるときは、個人に関する情報であることを理由に請求を拒否することはできないと解するのが、条例の

77) 東京高判1997(平9)年3月12日・高民集50巻1号85頁。

78) 最(3)小判2001(平13)年12月18日・判例時報1775号23頁。

合理的な解釈というべきである。もっとも、当該地方公共団体において個人情報保護制度を採用した場合に個人情報の開示を認めるべき要件をどのように定めるかが決定されていない時点において、同制度の下において採用される可能性のある種々の配慮をしないままに情報公開制度に基づいて本人への個人情報の開示を認めることには、予期しない不都合な事態を生ずるおそれがないとはいえないが、他の非公開事由の定める合理的な解釈適用により解決が図られる問題であると考えられる」。本件条例 8 条 1 号が、「特定の個人が識別され得る情報のうち、通常他人に知られたくないと認められるものを公開しないことができると規定しているのは、当該個人の権利利益を保護するためであることが明かである。また、本件条例には自己の個人情報の開示を請求することを許さない趣旨の規定等は存しない。そうすると、当該個人が自ら公開請求をしている場合には……当該個人の権利利益が害されるおそれはなく……非公開とすべき理由がないものということができる。これらによれば、……本件公開請求については同号に該当しないものとして許可を決すべきであり、同号に該当することを理由に本件文書を公開しないものとするとはできないと解さざるを得ない。本件処分が違法であるとした原審の判断は、結論において正当であり、原判決に所論の違法はない」。

個人情報保護制度における自己情報開示請求権は、憲法13条の幸福追求権に含まれる人格的自律権（自己決定権）を根拠とする「自己情報コントロール権」に基礎づけられるが、情報公開制度における情報開示請求権は、憲法21条の表現の自由に含まれる「知る権利」に基礎づけられると考えられるので、両者は原理的には別のものとみるべきであろう。したがって、制度的には、自己情報開示請求権の保障のためには、自己情報の訂正請求権や削除請求権などを含む個人情報保護制度を実現することによって、その十分な保護を図るのが望ましいといえる。しかしながら、「自己情報コントロール権」に基礎づけられる自己情報開示請求権も「知る権利」に基礎づけられる情報開示請求権も、政府情報の開示という点においては相互に補完的なものであって、情報公開制度において自己情報開示請求権が当然に排除されると考えることは妥当ではない。とりわけ、「自己情報コントロール権」を保障する個人情報保護制度がいまだ十分

に完備されていない現状の下においては、情報公開制度がそうした法制の不備をカバーすることが要請されよう<sup>79)</sup>。

また、法解釈上も、情報公開制度における個人情報の不開示の目的が個人のプライバシーの不当な侵害を防止することにあるのは、明らかである。とすれば、請求された情報が請求者自身の個人情報である場合には、プライバシーを侵害する可能性はなく、そのような場合に個人情報であることを理由に開示を拒否することはできないことになる。アメリカ情報自由法の「開示すれば、個人のプライバシーに対する明らかに不当な侵害となる」情報の適用除外を定める(b)(6)項の下でも、自己情報の開示請求が認められてきている<sup>80)</sup>。この点で、積極説を採用した本判決は、公開原則を徹底させるものとして高く評価される。

この点は、情報公開法の運用をめぐる一つ争点となっている。情報公開法には自己の個人情報の開示請求を認める規定は盛り込まれず、「情報公開法要綱案の考え方」では、「本人開示の問題は、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題であ[り]……情報公開法の枠組みを越えた検討が不可欠である」とされ、「関係省庁において、個人の権利利益の保護の観点から、本人開示の問題について早急に専門的な検討を進め、その解決を図る必要がある」との意見が付け加えられた<sup>81)</sup>。しかし、それに対しては、「具体的なコンテキストのいかんによっては、本人にかぎり、『個人に関する情報』の開示を認める……解釈が成立することを情報公開法が阻止することは難しい」<sup>82)</sup>との意見があり、また、「要綱案のとおり立法された場合、裁判所が、個人情報の

---

79) 右崎・前掲注(76)論文59—60頁。

80) 5U.S.C. §552(b)(6); U.S. Department of Justice, Freedom of Information Act Guide & Privacy Act Overview, 2000 ed., pp. 35, 162, 280.; First Report by the Committee on Government Reform, A Citizen's Guide on Using the Freedom of Information Act and the Privacy Act of 1974 to Request Government Records, House Report 106-50(1999), pp.5-6.

81) 行政改革委員会事務局監修・前掲注(16)48—49頁。

82) 奥平・前掲注(76)における発言(15頁)。

不開示規定はプライバシー保護を目的とするものであるから請求者本人の個人情報とは個人情報の不開示情報に該当しないとする可能性は残されている」との指摘もなされていた<sup>83)</sup>。

そして、情報公開法施行後、自己の個人情報の開示請求に対する不開示もしくは存否応答拒否の事案において、不服申立てについて諮問を受けた情報公開審査会は、その答申において消極説をとっている。

「情報公開法の定めた開示請求権制度は、何人に対しても、請求の目的の如何を問わず開示請求を認める制度であることから、開示・不開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求権者が誰であるかは、考慮されないものである。このことは、特定の個人を識別することができる情報については、法5条1号ただし書きイないしハに該当するものを除き、これを不開示情報とするのみで、本人から請求のあった場合について特段の規定を設けていないことから、明らかである。

一般的に個人情報を本人に開示すること（本人開示）を認めるか否かの問題は、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題であり、……このような観点からも、本人開示については、現行の情報公開法の下において認めることは相当でない」<sup>84)</sup>

本判決の趣旨に照らせば、これらの答申の立場は、再検討を迫られることになる。

---

83) 秋山幹男「情報公開法への歩みと課題」右崎正博＝田島泰彦＝三宅弘編『情報公開法』（三省堂、1997年）21頁。

84) 情報公開審査会答申22号（2001年10月31日）。他にも、答申4号（2001年8月29日）、同33号（2001年11月13日）、同54号（2001年11月26日）、そして、本判決後の同110号（2001年12月25日）も同趣旨の判断を述べている。