

情報公開と個人情報

松 尾 直

目 次

- 一 はしがき
 - 二 情報公開制の展開
 - 三 情報公開請求権としての知る権利
 - 四 個人情報の保護
-
- 一 はしがき

二一世紀が近くなりつつある現代の立憲国家は、「憲法現実としての行政国家¹⁾」の時代にあり、また技術革新の急速な発展によって、国内的にもまた国際的にも情報化社会の時代にあるといえる。すなわち、現代の立憲国家では、一八世紀から一九世紀にかけてのイギリスに代表される西欧市民社会の議会制度を中心とした国政上の議会万能主義に立脚した立法国家およびフランスの第三共和制以来における強い議会と弱い政府に代り、二〇世紀以降とりわけ第二次世界大戦以後の欧米民主国家における行政作用の肥大化傾向による行政国家の形成が、「消極国家を前提とする近代立憲主義は、統治機構の原理として『弱い政府』をたてまえとし、積極国家への転換に見あう近代立憲主義の現代的変容は、『強い政府』を要求する。²⁾」とされることから認められるのである。

注1) 手島 孝「行政国家の憲法問題」、『公法研究第三十六号』日本公法学会、一九七四年、一頁。

2) 樋口陽一『近代立憲主義と現代国家』勁草書房、一九七三年、一六〇頁。

そこで、現代憲法下における行政国家は、「政府が国家の基本的な政策形成に関して中心かつ決定的な役割をいとなむ国家³⁾」として、また「行政国家とは、機能構造面からする現代国家の特性把握の試みとし、本来の出力過程（執行）の公式担い手たる行政が同時に入力過程すなわち政治（国家基本政策の形成決定）にも進出して中心的かつ決定的役割を営む類の国家を意味せしむべきであろう。⁴⁾」と示されることから、政府をはじめ行政機関が従来から有してきた行政作用に加えて立法作用にまでその権能を拡大し、また内容においても従来からの侵害行政作用および規制行政作用を含むところの権力行政作用に加えて給付行政を中心とする非権力行政作用の著しい増加を示すところである。この結果として、政府をはじめ行政機関は、行政作用の拡大に伴い、その保有する各種の行政情報の増加をもたらすことになるのである。

また、「今日、行政職能の拡大により、国民生活のあらゆる領域にわたって、個人や団体の行政への依存度が高まり、個人や諸集団の間の利害の調整や紛争解決など、それぞれにとって死活の重要性をもつ多くの決断が、行政に委ねられるようになった。⁵⁾」とし、「社会にとって非常に重要な、それらすべての情報は、執行機関であり、かつ国会へ責任を負う機関である、という特質に基づいて官公庁で収集され、かつ作成されていることは、周知のとおりである。そして、自由で民主主義的な国家においては、そうして官公庁が収集した情報は、今日、効果的に統治し、世論を指導するうえで決定的な重要性をもつに至った。そこで、これまで官公庁が一方的に収集かつ管理してきた情報に対し、その管理をより合理的かつ民主的に行うべきだ、という主張が生じた。⁶⁾」といわれ、行政情報の公開が国政および地方行政において制度化することが期待される。

すなわち、情報公開は、政府および行政機関が有する行政情報を公開する

3) 芦部信喜『憲法の焦点 PART 3 統治機構』有斐閣、一九八五年、六〇頁。

4) 手島 孝、前掲、四頁。

5) 平松 毅『情報公開』有斐閣、一九八六年、一〇頁。

6) 同上、八頁。

ことによって、国民の「知る権利」を保障し、また「民主主義の活性化⁷⁾」を実現することになるであろう。他方、国民の「知られない権利⁸⁾」は、プライバシーの権利といわれ、個人情報として個人の私事に関する情報を保護される権利であり、個人情報の非公開が保護されるべきである。「プライバシーの保護は、民主社会の優先的な課題の一つであり、むしろ情報公開法と一体として考察されるべき意味を含んでいる。現に多くの立法案が掲げているとおり、個人の私事に関する情報で、公開によって不当な人格侵害を生ずるものについては、公開の除外例とされることが望まれよう。⁹⁾」といわれ、現代の民主制各国の立法例が増加している。しかし、わが国では、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（昭和六三・一二・一六 法九五）が公布・施行されたものではあるが、まだ情報公開制の立法化が実現されていない現状であり、地方公共団体においてようやく、いくつかの先進的な都府県、市、区等が¹⁰⁾情報公開条例および個人情報保護条例を制定・施行するにいたったことから、今後の進展が期待されるところであろう。

二 情報公開制の展開

情報公開制は、国の行政機関および地方公共団体の機関が保有する行政情

7) 小林直樹「情報公開と民主政治」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊七四二号』有斐閣、一九八一年六月六日、五頁。

8) 宮沢俊義『法律学全集4 憲法Ⅱ〔新版〕』有斐閣、一九八〇年、三六五頁。

9) 小林直樹、前掲、六頁。

10) 地方公共団体における情報公開または個人情報保護に関する条例の制定例としては、若干ではあるが公布順に示せば次の通りである。国立市電子計算組織の運営に関する条例（昭和五〇・三・二六）、中野区電子計算組織に係る個人情報の保護に関する条例（昭和五五・九・二〇）、神奈川県庁の機関の公文書の公開に関する条例（昭和五七・一〇・一四）、埼玉県行政情報公開条例（昭和五七・一二・一八）、春日市情報公開条例（昭和五八・一・三一）、大阪府公文書公開等条例（昭和五九・三・二二）、東京都公文書の開示等に関する条例（昭和六〇・四・一）等。昭和六三年現在、条例化は、二五都府県、七一市区（東京一四区を含む）、一九町村。

報に対し、国民および住民の情報公開（開示）請求権としての知る権利を保障し、国および地方公共団体の関係機関に情報公開を義務として定める制度である。情報公開制が国制として定められるようになったのは、一八世紀後半のスウェーデンおよびフランスにおいてであるが、その歴史的背景に民主政治を求めた新興市民階級の勢力があり、それは絶対君主制下における密室政治の情報非公開に対する批判に基づくものであったとみられる。

初めに、スウェーデンは、世界最初の情報公開制を定めそれを施行してきた国として知られる。すなわち、「一七二〇年、議会は、絶対王政の復活を防ぐため、新憲法を制定し、議会に最高権力を与えた。この間、一七一八年から一七七一年までは、自由時代といわれ、議会は、国王の専制へのおそれから自ら専制的権力を行使した。¹¹⁾」とされ、この自由時代の中に著述と出版の自由に関する一七六六年一月二日の憲法法律が制定となり、公文書の公開および検閲の廃止が定められるところとなったのである。なお、スウェーデンでは、その後において情報公開制に様々の曲折があったが、一九七七年に改正された現行の出版の自由に関する法律にいたるまで世界に先がけて着実に進展し、各国に多大の影響を与えたものとみられる。スウェーデンの情報公開制においては、公文書の開示請求権者が、スウェーデン国民はもとより、スウェーデン在住の外国人にもその権利が認められている。

次に、フランスは、ブルボン王朝下の絶対君主制に対する一七八九年のフランス大革命を契機として、世界的に名高い一七八九年の人権宣言として知られる人および市民の権利宣言が定められたが、その第一五条の規定に「社会は、全ての公務員に対して、その行政における報告を請求する権利を有する。¹²⁾」と定めることにより、市民の権利¹³⁾として官公吏の報告をきく権利が保障されることになったのである。これについては、「国家行為の公開の原則を、近代憲法と市民の権利の一つとして認めていたことを示すものであ

11) 平松 毅, 前掲, 九九頁。

12) Christine Fauré, *Les déclarations des droits de l'homme de 1789*, Payot, 1988, p. 13.

13) 長谷川正安『フランス革命と憲法』三省堂, 1984年, 109頁。

う。¹⁴⁾」とされ、情報公開の原則が定められたものと認められる。なお、一七八九年のフランス人権宣言は、現行のフランス第五共和制憲法においても、その前文により再確認されているのである。この一七八九年の人権宣言の制定については、アベ・シーエスからの影響も認められるが、シーエスの草案であったフランス市民の権利宣言（一七八九年八月一二日）¹⁵⁾の第三六条の規定に「公的職員は、全ての権限部門において、その不正及び公務執における経理につき責任を負うものとする。¹⁶⁾」と示されており、この建前が情報公開の背景にあるのではなかろうかともみられるし、不正のないガラス張りの行政を志向したのであろう。

しかし、フランスでは、永年にわたり行政情報がむしろ非公開を原則とされ、よって行政情報の公開が部分的・例外的な範囲に留まり、制度化されていなかったとされている。¹⁷⁾そこで、フランスの情報公開に関する法律としては、一九七八年一月六日の情報処理の蓄積および自由に関する法律¹⁸⁾があり、また、一九七八年七月一七日の行政と公衆との関係改善措置並びに行政、社会および財政の秩序の各種規定を定める法律¹⁹⁾が定められており、この法律については「行政書類公開に関する一般法としての性格をもつ²⁰⁾」といわれる。これらのうち、一九七八年一月六日の情報処理の蓄積および自由に関する法律には、個人情報の保護を目的とし、個人のプライバシーが侵害されることから防止することが定められている。²¹⁾また、一九七八年七月一七日の行政と公衆との関係改善措置並びに行政、社会および財政の秩序の各

14) 石川善治「知る権利と情報公開」、『公法研究 第四三号』日本公法学会、一九八一年、一〇五頁。

15) Christine Fauré, *ibid.*, p. 219.

16) *Ibid.*, p. 224.

17) 多賀谷一照「フランスの情報公開制度と運用の実態」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣、一九八一年六月六日、一四一頁。

18) Codes Dalloz, code administratif, Jurisprudence Générale Dalloz, 1989, p. 1124.

19) 石村善治, 前掲, 五二頁。

20) 多賀谷一照, 前掲, 一四二頁。

21) Codes Dalloz, *ibid.*

種規定を定める法律には、無記名行政文書の閲覧請求権が何人にも保障されている。²²⁾ 他方、記名行政文書の閲覧については、一九七八年一月六日の情報処理の蓄積および自由に関する法律において、個人が自己に関する情報につき閲覧を請求できることが定められている。²³⁾

なお、「国家行為の公開原則が西ヨーロッパで全面的に主張されるようになるのは十九世紀に入ってからだ²⁴⁾」とされる。すなわち、国家行為または国家作用のなかでも、立法作用および司法作用は、議会の公開および裁判の公開として、近代民主制国家で展開してきた。しかし、行政作用の公開は、二〇世紀を待つことになり、この現状がスウェーデン以外では世界の一般的な傾向のようにみられるであろう。第二次世界大戦後になってから、一九四八年の世界人権宣言には、第一九条の規定に「何人も、意見及び発表の自由に関する権利を有する。この権利は、干渉を受けずに自分の意見を持つ自由並びにあらゆる手段によりかつ国境にかかわりなく、情報及び思想を求め、受けかつ伝える自由を含む。」と定めることにより、情報に関する権利の原則が示されたものと認められる。

また、一九四九年の西ドイツのボン基本法には、第五条第一項の規定に「何人も、言語、文書及び絵画をもってその意見を自由に表現または流布し、また一般に接近できる情報源から妨げられることなく知る権利を有する。」として、「意見表明の自由と情報を得る権利²⁵⁾」が定められたのである。この規定に定める権利は、国民の情報収集権といわれており、「一つには、ナチス時代に行われた外国のラジオ聴取や新聞講読の制限・禁止とか世論操作のための情報制限に対する反省からであるが、もう一つには、情報収集権は、今日においては、単に表現の自由の前提として必要であるだけでなく、国民が、十分な情報を得て意思形成を行うことが独立の保障に値する意

22) *Ibid.*, p. 1393.

23) *Ibid.*, p. 1130.

24) 石村善治, 前掲。

25) コンラート・ヘッセ著, 阿部照哉ほか訳『西ドイツ憲法綱要』日本評論社, 一九八三年, 一四七頁。

味をもってきたからである。²⁶⁾」との制定された理由が示されている。そこで、この情報収集権は、前国家的基本権として確立²⁷⁾したものとされるのであるが、その内容において「情報の自由を一般に近づくことのできる情報源からの情報に制限²⁸⁾」しているとされるところから、情報公開制を採用している自由主義諸国とは異なる側面が認められる。すなわち、自由主義国のなかでスウェーデン、デンマーク、ノルウェー、アメリカは、情報の公開とプライバシー保護のための整備された法律の体系を持っているのに対し、西ドイツは、連邦データ保護法（一九七七年）によってプライバシーの保護を行っているが未だ情報の公開に踏み切っていないとされる。²⁹⁾また、「情報公開」という言葉が、スウェーデンやアメリカにおける情報公開制度、すなわち、全ての個人に対して認められる一般的な情報開示請求権の原則を意味するものとすれば、西ドイツにおいては、「情報公開」制度は存在していないと言わなければならない。政党国家制、経営参加制度等様々な分野で、民主主義の興味深い実験を試みてきた西ドイツであるが、今日、西欧民主主義国家の共通の財産となりつつあるかのように見える情報公開制度については、注目すべき展開はみられないとされる。³⁰⁾

アメリカの情報自由法やスウェーデンのプレス自由法は、「公衆」に対する行政情報公開制度を定めるものであるが、西ドイツの州出版法に定める「官庁情報提供義務」の相手方は「プレスまたはプレスの代表者」である。³¹⁾すなわち、西ドイツでは、広く国民または何人にも情報公開請求権を認めるのではなく、プレスに限定して情報告知請求権を認めているのである。そこで、プレスの情報告知請求権の憲法的根拠づけとして、第一の根拠は、ボン

26) 平松 毅，前掲，二七一頁。

27) 同上，二七〇頁。

28) コンラート・ヘッセ，前掲，一六一頁。

29) 片岡寛光「情報公開の有効性とその課題」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣，一九八一年六月五日，二八頁。

30) 浜田純一「西ドイツにおける行政情報の告知と広報」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣，一九八一年六月五日，一三六頁。

31) 石村善治，前掲，一〇二頁。

基本法第五条一項一文の「情報の自由」の保障があげられ、第二の根拠は、ボン基本法第五条一項二文のプレスの自由の保障があげられる。³²⁾ すなわち、西ドイツにおいては、行政情報に対する開示請求権者が、スウェーデン、アメリカ、フランスその他の諸国において外国人を含む何人にも認められる情報公開制とは異なり、州出版法の規定で放送メディアも含む報道機関となっている。なお、このほかの情報公開制としては、個別的制度によるばあいがあり、「情報公開」のモザイク・システム³³⁾ともいわれる。したがって、西ドイツの情報公開制は、何人にも開かれた総合的な情報公開制とは異なり、不十分ではあるがある程度現実化されている³⁴⁾とみられるし、いわば複合的・個別的な情報公開制であるといえるであろう。すなわち、西ドイツにおける情報公開制を広義でみるならば、プレスの情報告知請求権をはじめとして、官庁の広報活動、³⁵⁾ 請願法による情報提供および行政手続法による情報開示があげられる。³⁶⁾

これらのうち、一九七六年制定の行政手続法には、行政官庁は、当事者に法的利益の主張と防禦に必要な限度で訴訟に関する文書の閲覧を許可すべきであるとして、当事者への文書閲覧制度が定められた。なお、行政手続法による当事者への文書閲覧は、訴訟案件について直接的に法的利益を有する者に限定されている。そこで、この文書閲覧制度については、「行政行為の当事者の権利保護を主眼とし、また閲覧を当事者に限定していることから、いわゆる情報公開制度とはその理念と構造を本質的に異にしている。³⁷⁾」との指摘が注目される。

次に、アメリカの情報公開制についてみるならば、すでに一九三五年に連邦公示録法の制定があった。しかし、「現在の情報自由法の基礎になったの

32) 浜田純一、前掲、一三八頁。

33) 同上、一三六頁。

34) 平松 毅、前掲、二五八頁。

35) 浜田純一、前掲、一三九頁。

36) 平松 毅、前掲、二六四頁。

37) 浜田純一、前掲、一三七頁。

は、一九四六年に制定された連邦行政手続法である³⁸⁾』といわれる。すなわち、一九四六年六月一日の連邦行政手続法には、行政庁の組織、手続、規制等を国民の閲覧に供されること、公式記録が法律に別段の規定のない限り利害関係人への閲覧に供するものとしていた。³⁹⁾すなわち、行政情報の利用権者は、利害関係人である正当かつ直接に関係のある者（第三条）に限定されていたのである。⁴⁰⁾ところが、立法者意思は、同条により情報公開を推進することにあり、その趣旨に照らして解釈されることが期待されていたが、実際には、行政庁は、開示を制限する方向で解釈しがちであった。そのため、本条に対しては、情報の非公開を正当化する根拠となっているという批判が強まったされる。⁴¹⁾さらに、「同条は、内容的に不備な面も多く、本格的な情報公開法は、一九六六年の立法をまたねばならなかった⁴²⁾』といわれる。そこで、一九六六年の情報自由法では、その特色として、公的記録の閲覧を請求できる資格について、それまでは、正当かつ直接の利害関係者だけがそれを請求できることになっていたのであるが、これが「何人も」になり、誰でも情報の開示を請求できるようになったとされる。⁴³⁾すなわち、情報自由法に定める行政情報の利用権者は、何人にも認められるのであり、ここに定められる人とは、行政機関以外の個人、組合、法人、団体または公的若しくは私的な組織であると定められているし、外国人も含まれていると解することができるのである。

38) 平松 毅, 前掲, 一五〇頁。

39) 宇賀克也『アメリカ行政法』弘文堂, 一九八八年, 一九—二〇頁。

40) 堀部政男「アメリカの連邦情報自由法——その運用状況と評価——」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣, 一九八一年六月五日, 一二四頁。

41) 宇賀克也, 前掲, 二〇頁。

42) 石村善治『情報公開——その原理と展望——』法律文化社, 一九八三年, 一一七頁。

43) 平松 毅, 前掲, 一五二頁。

三 情報公開請求権としての知る権利

情報公開請求権は、情報開示請求権ともいわれ、情報保管者である政府・大企業・マスメディアに対して、その保管する情報の全面的開示を要求する権利とされるが、⁴⁴⁾主として行政情報の公開を請求することのできる国民の権利であって、知る権利といわれる。すなわち、情報公開請求権は、一般に「知る権利」といわれ、民主主義社会では国民(住民)に当然与えられる権利、憲法で保障されている基本的人権の一つともいわれる。⁴⁵⁾もとより、知る権利には、情報公開請求権のみならず広く様々の知識、学問、情報等を受ける権利およびそれらを求める権利が含まれている。したがって、情報公開請求権は、国民の行政情報に対しての知る権利の一態様である新しい基本的人権であるといえる。

知る権利は、その概念が必ずしも明確とはいえない。例えば、在監者の閲読聴取の自由、取材の自由、ビラ貼り、ビラ配り、デモ行進などの大衆の思想表現の自由、マス・メディアの自主規制や公権力による規制からの自由、あるいは政府情報の開示などが、知る権利の名で語られてきたといわれる。⁴⁶⁾そこで、知る権利の対象は、広範におよぶし、その方法・手段も、多様であるといえる。また、知る権利は、その対象となる情報源に関して、「特定の人や集団によって管理・収集・処理された情報(たとえば公文書記録のごとき)から、地理学的自然そのもの(山・川・海等。これらは、そのものが軍事的に意味のある情報たりうる)や、人間・集団の行動(個人の演説・デモ行進等)にいたるものまでありうる。管理された情報は、情報源に物理的に接近しうるだけでなく情報の提供が必要とされる。それに対して、管理されていない情報では、接近そのものが重要となってくる。⁴⁷⁾」とされ、管理情

44) 石村善治『情報公開』三九—四〇頁。

45) 八木敏行『情報公開 現状と課題』有斐閣、一九八六年、四三頁。

46) 平松 毅、前掲、二二頁。

47) 石村善治「知る権利と情報公開」一〇八—一〇九頁。

報と非管理情報に対する知る権利の行使には対応の相違が生ずることになるし、権利の性格も複合したものが認められることになる。

情報公開請求権としての知る権利は、それを憲法上の根拠としてみるならば、「特定の条項によって保障されていると考えるよりも、数条項にまたがって、包括的に保障されているとして構成されるべきであろう。⁴⁸⁾」といわれるし、国民主権をはじめ表現の自由を中心に諸規定においてみることができる。知る権利は、国民の基本的権利が狭義の人権（市民的権利）と政治的権利（参政権）および社会権の三つに分けうるとすれば、政治的権利と社会権としての性格を併せ持っていると言えようと言われ、⁴⁹⁾また、政治的権利および社会権としての知る権利は、能動的権利であり、たんにそれが法律的に認められるだけでなく、国民により不断に行使され、活性化されて初めてその意義が生かされるといわれる。⁵⁰⁾なお、知る権利に含まれる情報を求める権利は、国民が情報を求めることを公権力によって妨害・干渉されない権利と、官公庁に情報の開示を要求する権利とに分けることができるといわれる。⁵¹⁾そこで、情報を求める権利をもって情報公開請求権とみるならば、そこに情報を求めることを公権力によって妨害・干渉されない権利としての側面が、自由権を含む狭義の人権（市民的権利）⁵²⁾である消極的権利として解することができる。

知る権利は、イエリネクで知られている権利の性格についての分類より、日本国憲法の規定でみるならば、能動的地位における権利つまり能動的権利として、国民主権（前文、第一条、第一五条一項、第九三条）が示されるであろう。また、消極的地位における権利つまり消極的権利としては、個人の尊重、幸福追求権（第一三条）、表現の自由（第二一条）、学問の自由（第二三条）および法定手続の保障（第三一条）が示されるであろう。さらに、積

48) 石村善治『情報公開』四二頁。

49) 片岡寛光、前掲、二九頁。

50) 同上。

51) 平松 毅、前掲、二二頁。

52) 片岡寛光、前掲。

極的地位における権利つまり積極的権利としては、請願権（第一六条）、生存権（前文、第二五条第一項）および教育を受ける権利（第二六条）が示されるであろう。

（一）国民主権（前文、第一条、第一五条第一項）国民は、主権者として国政への参政権を有し、国家においては、国政に関する情報を公開する義務がある。「国家機能のうち、憲法は、国会の会議の公開（五七条）、裁判の公開（八二条）を原則的に要求しているが、その要求は当然に行政にまで及ぶべきものでなければならない。⁵³⁾」とされるし、国民に対する国政および地方行政上の情報が、公開されるべきであるものと認められる。

（二）個人の尊重、幸福追求権（第一三条）個人の尊重および幸福追求権は、情報公開における基本的な事項として保障される権利であるが、自己の情報をコントロールする権利は、同時に、自己の情報＝個人情報収集させるか否かの決定権をも含んでおりこの決定権は、現代のいわゆる「情報化社会」の中核的部分を示すものといつてよい。その意味からは、個人のプライバシーの保障は、全法秩序の中核部分に当たるといわれる。⁵⁴⁾すなわち、個人は、自己の人格を尊重されるべきことから、自己のプライバシーを保護されるとともに、自己に必要な情報を求める権利を有する。

（三）表現の自由（第二一条）表現の自由は、一般に情報の送り手の「情報伝達の自由」を意味するが、同時にそれには情報の受け手の「情報の受領と入手の自由」、「知る自由」を含んでいるといわれる。⁵⁵⁾わが国は、一九七九年に国際人権規約を批准したが、その市民的および政治的権利に関する国際規約第一九条第二項に「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。」として、情報に対する自由が定められ

53) 石村善治『情報公開』四〇頁。

54) 石村善治「知る権利と情報公開」一一一頁。

55) 八木敏行、前掲、四四—四五頁。

る。ここにも、表現の自由には、情報を求めることを公権力によって妨害・干渉されない権利⁵⁶⁾が認められる。

表現の自由に関して、判例には、「情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布等の自由と表裏一体、相互補完の関係（最判昭和四四・一〇・一五刑集二三・一〇・一二三九）」としたマルキ・ド・サド悪徳の栄え事件における色川裁判官の少数意見が注目される。また、「報道の自由は国民が国政に関与するにつき重要な判断の資料を提供し国民の『知る権利』に奉仕するもので、本条の保障に含まれ、また取材の自由も本条の精神に照らし十分尊重に値する（最大決昭和四四・一一・二六刑集二三・一一・一四九〇）」として、報道の自由を知る権利に関連づけた博多駅テレビフィルム提出命令事件の決定がある。さらに、「報道機関の報道は、国民の『知る権利』に奉仕するもので憲法二一条の保障の下にあり、報道のための取材の自由も憲法二一条の趣旨に照らし十分尊重されるべきものである。しかし、取材の自由といえども例えば公正な裁判の実現というような憲法上の要請がある場合には、ある程度制約を受けるのである。（最決平成元・一・三〇刑集四三・一・一九）」とした日本テレビ・ビデオ差押事件の決定があり、博多駅テレビフィルム提出命令事件と同様に報道の自由に対する公権からの規制が認められる。このほかに、「裁判の公開が制度として保障されていることに伴い、傍聴人は法廷における裁判を見聞することができるのであるから、傍聴人が法廷においてメモを取ることは、その見聞する裁判を認識、記憶するためになされるものである限り、尊重に値し、故なく妨げられてはならない。（最大判平成元・三・八民集四三・二・八九）」とし、情報に接し、これを撮取する自由は表現の自由の派生的原理とした判決がある。情報への接近と撮取を尊重する立場は、注目に値するであろう。

（四）学問の自由（第二三条）学問の自由は、国民が公権力より妨害・干渉されることなく、研究および研究の成果を発表することの自由である。学問の自由にとっては、研究活動に必要とされる情報を広範囲に調査・収集で

56) 平松 毅，前掲，二二頁。

きる権利が保障されるべきことになる。学問の自由の主体について、近年の学説は、一般国民にまで広げる傾向にある。二三条は一般国民の情報開示請求権の有力な根拠となりうるとされ、⁵⁷⁾ 何人にも学問の研究及び発表に関する情報の収集が保障されるべきことになる。

(五) 法定手続の保障(第三条) 法定手続の保障は、人身の自由を保障するための刑事手続における総則的規定である。また、本条について、「これは刑事法に関する保障規定であるが、その趣旨を行政による権利制限や行政処分にもあてはめて、利害関係人の行政手続参加を認めることが現代行政の一つのテーマとされている。行政に対する情報提供を求める権利は、その手続参加の前提として、不可欠な要件となる。⁵⁸⁾」とされている。そこで、法定手続の保障を定める本規定は行政手続において利害関係人が情報提供を求める権利の根拠として認めることが可能であろう。

(六) 請願権(第一六条) 請願権については、「国民が国家に対し一定の行為を要求しうる権利すなわち国家行為要求権の一態様である⁵⁹⁾」とされ、また「従来、この権利は、受益権あるいは国務請求権と説明されてきた。しかし、ここでは、その参政権的性格を重視し、政治的人権として位置づける⁶⁰⁾」ともいわれる。すなわち、請願権は、その性格が概して、国民の利益のために国務たる公的作用を求める権利であるから、情報公開請求権の根拠としての国務請求権または受益権とみることもできるし、また現代では国政に対する国民の意見表明が多様化しており表現の自由たる自由権あるいは国政に参加する参政権としての側面も有するとみることができよう。⁶¹⁾ また、西ドイツでは、行政情報公開制に関して、請願権の実行化によりある程度現実化されているといわれ、⁶²⁾ さらに、防禦的自由権の性格と、手続的

57) 石村善治『情報公開』四一頁。

58) 八木敏行、前掲、四六頁。

59) 伊藤 満『逐条憲法特講 上』有信堂高文社、一九七六年、一三七頁。

60) 平松 毅「政治的人権」、『憲法講義2 基本的人権』有斐閣、一九八二年、三一八頁。

61) 拙著『憲法と基本的人権』文眞堂、一九八九年、一三九頁。

62) 平松 毅『情報公開』二五八頁。

請求権の性格の他、政策形成過程への参加の権利としての性格をももつべきであるとされるが、⁶³⁾わが国の請願権と基本的に共通すると思われる。

(七) 生存権（前文、第二五条第一項）生存権は、憲法に、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ平和のうちに生存する権利および健康で文化的な最低限度の生活を営む権利として定められている。そこで、生存権には、国民の生存にとって必要な情報を調査・収集する権利が含まれるものと認められる。また、生存権に必要な情報については、「さまざまな生存のための情報、現代社会の特性をあらわす情報、たとえば直接生活に脅威を与える事実に関する情報、核などの軍事情報、あるいは公害情報、消費生活に重要な影響を与える製品の価格コストに関する情報などが考えられ、このような情報が国民の生活と生存に重大な影響を与えるものであればあるほど、また、逆に、それらの情報が秘匿される傾向が増大すればするほどそれらの情報に対する知る権利の意味も増大しよう。⁶⁴⁾」との指摘もある。

(八) 教育を受ける権利（第二六条）教育を受ける権利は、学校教育を受ける権利のほか社会教育を受ける権利も含まれるが、教育によって多くの情報・知識を習得する権利が含まれている。また、教育の機会均等や自己の人格形成のための学習権を規定する教育を受ける権利も、知る権利の根拠の一つにあげられようとする。⁶⁵⁾さらに、教育を受ける権利について、「それが十分に実現されるためには、本人が要求する多様な情報が獲得できる状態にならなければならない。⁶⁶⁾」とされることも必要であろう。

四 個人情報の保護

情報公開制の主目的は、行政機関および地方公共団体の機関が有する情報を、国民および住民に公開することにあるから、個人情報については適用除

63) 同上、二六五頁。

64) 石村善治「知る権利と情報公開」一一二——一三頁。

65) 八木敏行、四六頁。

66) 石村善治『情報公開』四一頁。

外事項として保護し、また別に個人情報保護制度を定めるのが各国の立法例にみられる。わが国では、情報公開制を定める法律の制定が立遅れている現状である。しかし、地方公共団体のなかには、すでに情報公開条例のなかで個人情報を適用除外事項と定めるほか、個人情報保護条例を定めることが、現状では一部の都府県、市町村にみられるものの増加の傾向にあるよううかがわれる。個人情報の保護が制度化されるについては、プライバシーが重要であり、「情報公開の制度化に関連して、適用除外とされている分野を調べると、その多くがプライバシーに分類されている。⁶⁷⁾」といわれるし、また、「行政機関には税務・福祉・医療・教育等を通じてぼう大な個人情報が集積されているが、これらの情報が不用意に開示されれば、当然、プライバシーの権利侵害の問題が生じる。プライバシーの保護は、情報公開の制度化にあたり配慮さるべき最大の眼目の一つである。⁶⁸⁾」といわれ、個人情報としてのプライバシーが注目されるべきである。

プライバシーについてみるならば、その内容にきわめて多義性があり、また広範囲化する傾向が認められる。従来のアメリカの判例や学説では、プライバシーの権利が「ひとりで居らせてもらいたいという権利」の意味であるとされたが、やがて「自己についての情報をコントロールする権利」として把握する立場が登場するといわれる。⁶⁹⁾アメリカでは、一九六五年のグリズウォルド対コネティカット事件について、連邦最高裁判所が示した判決（*Griswold v. Connecticut* 381 U. S. 479）は、夫婦間のプライバシー（privacy）に関して個人の自律権（autonomy）を認めた新しいプライバシーの権利を確立したものとみられる。⁷⁰⁾そこで、プライバシーには、大別するならば二者の権利概念として、「ひとりにしておかれる権利」という消極

67) 平松 毅『情報公開』五八頁。

68) 八木敏行、前掲、一三六—一三七頁。

69) 佐藤幸治「プライバシーの権利」、『憲法の争点（増補）ジュリスト増刊』有斐閣、一九八〇年二月二〇日、九二頁。

70) Wallace Mendelson, *The American Constitution and Civil Liberties*, The Dorsey Press, 1981, p. 18.

的概念（伝統的概念）と「自己に関する情報の流れをコントロールする権利」という積極的概念とが示されている。⁷¹⁾アメリカでは、一九六六年の情報自由法で、情報公開の適用除外により、開示すれば個人のプライバシーを明らかに侵害する人事、医療およびその他類似の書類として定められる。また、一九七四年のプライバシー法では、政府機関が保持する個人情報に接近した訂正する権利が定められる。すなわち、政府機関は、保持する記録につき本人からの請求があれば、本人に関する記録が存在するか否かを回答し、存在するときにはその記録を開示・閲覧させ、閲覧にはいかなる同行者も承認し、その記録の複写を認めることを義務づけられることになる。

また、フランスでは、一九七八年七月七日の行政と公衆との関係改善措置並びに行政、社会および財政の秩序の各種規定を定める法律で、行政機関は、行政文書の閲覧または公開が、私生活の秘密、個人および医療の書類を侵害するときには、閲覧または公開を拒否できるとの適用除外規定が定められる。⁷²⁾また、一九七八年一月六日の情報処理の蓄積および自由に関する法律で、個人情報の保護が定められており、個人の人種、政治的・思想的・宗教的意見、組合への帰属に直接若しくは間接に触れる記名情報を、本人の明示的同意なしに記録することは、すべての情報システムにおいて原則的に禁止されている。⁷³⁾また、閲覧請求者は、記名情報が不正確である場合にはその訂正を、不完全な場合にはその補正を、曖昧な場合にはその明確化を、古い場合には刷新を、禁止されている収集・利用・交付・保存がなされている場合にはその削除をシステム管理者に対して要求することができると定められた。⁷⁴⁾

さらに、スウェーデンでは、一九七七年の出版の自由に関する法律により、公文書公開の制限のなかに、個人の名誉若しくは個人の経済的状态に関

71) 八木敏行，前掲，一三七頁。

72) Codes Dalloz, *ibid.*, p. 1394.

73) 多賀谷一照，前掲，二五一頁。

74) 同上，二五一—二五二頁。

する秘密の保護が定められる。⁷⁵⁾また、一九八〇年の秘密法においても、公的活動分野での秘密保持義務として、個人のプライバシーの秘密保護に関する事項として住民登録や福祉、医療、矯正保護その他プライバシー関係の公文書の公開に制限があり、個人の経済的状況の秘密保護に関する事項として個人の郵便貯金、融資、保証、保険関係などが定められる。さらに、一九七九年の改正データ法には、記録責任者は、個人からの請求あるとき、速やかにその請求者に対して、もしその者に関する資料が記録の中に入っている場合にはその者の個人資料の内容を、そしてもしその者の資料が記録責任者の記録の中に入っていない場合にはその旨を通知しなければならないと定められる。⁷⁶⁾

次に、西ドイツでは、一九七八年の連邦データ保護法ともいわれるデータ処理における個人に関するデータの濫用防止に関する法律により、当事者は、個人に関して蓄積されたデータの呈示、訂正、封鎖、消去を求める権利を有すると定められ、⁷⁷⁾連邦のデータ・バンク等に収められた自己に関する情報について、開示請求権があるが、プライバシー保護の観点からするものであるといわれる。⁷⁸⁾

上記のように、諸外国においては、情報公開制のなかに適用除外規定を定めることにより、プライバシーを主とした個人情報情報を非公開として国民の自由権を保護するほか、個人情報保護制度により、行政機関が保有する個人情報への開示請求権を定めることにより、国民の自由権とともに国務請求権を保障することになるといえよう。わが国では、プライバシーについて、日本国憲法の根拠条文は、一三条、二一条、二三条、三五条、三八条が、それぞれ対等に、並列的に機能するものとする。それは、いずれの条文にし

75) 潮見憲三郎「スウェーデンの情報公開」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣、一九八一年六月六日、一五〇頁。

76) 菱木昭八朗「スウェーデン・プライバシー立法の現状と将来」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣、一九八一年六月六日、二六二頁。

77) 石村善治『情報公開』九五頁。

78) 浜田純一、前掲、一三八頁。

ろ、「プライバシー」という概念を正面から承認しているものでない以上、それらの全てが根拠条文としては中途半端で、それだけに、それらの全てが一体となってはじめてプライバシーというひとつの権利が私達の前に明確に浮かび上ってくる性質のものであろうとされる。⁷⁹⁾そこで、プライバシーの権利は、憲法の規定においても種々の規定に分散した形で定められているから、多義性が認められるのであるが、個人情報を保護される権利のなかに含まれることになろう。わが国では、昭和六三年に制定された行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の取扱いに関する法律（昭和六三・一二・一六〇法九五，施行平成一・一〇・一）により、何人も保有機関の長に対し、自己を処理情報の本人とする処理情報（個人情報ファイル簿に掲載されていない個人情報ファイルに記録されているもの及び第七条第二項の規定に基づき個人情報ファイル簿に記載しないこととされたファイル記録項目を除く。）について、書面により、その開示（処理情報が存在しないときにその旨を知らせることを含む。）を請求することができるとして、個人情報の開示を定める。また、わが国の各地方自治体の情報公開条例は、適用除外事項にプライバシーの一項を設けて、その原則非公開を定めるのが一般的である。しかし、適用除外事項に掲げるプライバシーは、主として伝統的概念（消極的概念）としてのプライバシーの権利であり、積極的概念としての自己情報管理権の取扱いは、自治体によって異なっているといわれる。⁸⁰⁾個人情報としてのプライバシーは、多義性があるものの特定の個人の尊厳にかかわり、情報公開制により非公開を保障すべきが原則であるといえよう。最近、いわゆる教育情報公開訴訟において、福岡地方裁判所が示した判決（平成二年三月一四日）は、県教育委員会が県立高校別の中途・留年者数を非公開にした処分は県情報公開条例に違反するとして処分の取り消しなどを求めた訴訟について、「同条例は憲法に基づく『知る権利』の尊重を実現するた

79) 小林 節「名誉権・プライバシーの権利とその保護」、『憲法と憲法原理——現況と展望 ジュリスト臨時増刊』有斐閣，一九八七年五月三日，一九六頁。

80) 八木敏行，前掲，一三九頁。

め制定されたもので、行政指導は公開が原則。原告が請求した情報は条例が定めた非公開のいずれにも該当しない」としたが注目される。情報公開制は、行政機関の情報を、個人の請求に応じて開示することにより、国民の知る権利を保障するものである。したがって、個人に関する情報であっても、特定の個人が識別される可能性がなければ、個人情報としてのプライバシーは保護されるであろう。基本的には、統計資料であれば公開されても個人のプライバシーを侵害することにならないことになる。ただし、統計資料であっても、その内容から特定の個人が容易に識別できるばあいは、やはり個人情報としてのプライバシーを保護する必要を生ずることになるから、その限度において行政情報を非公開とすべきことになるであろう。