
情報公開および個人情報保護の基本的考え方 ——公文書管理制度に照らして

日本大学法学部 教授

友岡 史仁 ともおか・ふみと

はじめに

情報公開および個人情報保護といった「情報二制度」は、国や地方公共団体（以下、「自治体」という）をはじめとした行政主体による行政活動と不可分一体的な制度であり、とりわけ行政情報法制の骨格を形成する極めて重要な制度である。さらに、これら二制度に文書作成・管理・保存に係る公文書管理制度を加えて、「情報三制度」として認識されているといってい¹。

そもそも、情報二制度が対象とする行政情報（または文書）は、行政主体内では行政活動を行う上での必要な情報として、制度的な管理下に置かれることを共通の特質とし、これを実施する公文書管理制度もまた重要な意義を有するものといえる。もっとも、国民の視点からは、情報二制度をもって、現在の行政活動をコントロールする手段として認識されるのに対して、公文書管理制度は、保存される行政情報（文書）を通じて過去の行政実態を知るツールとして位置付けることが一般的であろう。

以上からすれば、情報三制度は「情報二制度＋公文書管理制度」のイメージとなるが、いずれの制度も相互に密接な関連性を持つことには変わりはなく、本稿は、公文書管理制度に照らしながら、情報二制度の基本的考え方を概観することとする²。

1. 情報二制度間の関係性（概略）

1.1 概要

情報公開制度は第三者からの行政情報（文書）の開示請求に係る制度であるのに対し、個人情報保護制度はその情報に係る本人の保護を狙いとするものである。したがって、二制度はともに「個人情報」を扱うが、情報公開制度は、当該情報と全く関係のない者が開示を請求することから、情報に関する本人との関係においてプライバシー侵害の可能性が生じることになる。こうした抵触がある場合、行政機関情報公開法では、当該情報を「不開示情報」に該当するものとして扱うが、個人情報保護制度は、そのような第三者を想定するものではない。

1.2 複数立法の存在

情報二制度は、とらえ方は違えども、ともに「個人情報」を共通して取り扱い、情報公開制度との関係において個人情報保護制度を「相互補完的關係」と称する最高裁判決があるように³、両者を一体的にとらえる必要がある。その意味から、制度の内容面における充実度に質的差はあってはならないことになろう。しかし、国と自治体との間では、両制度の詳細は必ずしも同一でない場合がある。

まずは、実定法規の立て方に共通点を見出すことができる。すなわち、そもそも情報法制度の在り方として、①民間事業者の保有する情報を一括して制度の対象とするオムニバス方式、②保有する機関ごとに個別に制度を規定するというセグメント方式の2つがあるが、その中でも、国および

自治体が双方とも②のセグメント方式を採用している。

もっとも、国および自治体は、それぞれにおいて法制度を有しており、国レベルでは行政文書の保有主体に着目した法制度として、情報二制度については行政機関および独立行政法人等に分ける一方、個人情報保護制度については、民間を対象とした個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）が制定されているため、二制度の構造に違いがある。

1.3 権力機関の統制手段として

情報二制度において、もう一つ重視すべき機能として、権力機関の統制（コントロール）という点を挙げるができる。それは一義的なとらえ方は困難であるものの、概して言えば、その対象が情報の保有主体としての行政機関である場合、情報公開制度では第三者が客観的にその情報を通じて行政活動を評価できる点、および個人情報保護では保有する個人情報が多方面において活用できる点からすれば、法的枠組みを置くことで、それら権力機関の統制を果たすことが期待できる。このような視点に立った場合、行政（国レベルでは、行政機関および独立行政法人等）以外に、国会および裁判所が、現時点において行政機関（または独立行政法人等）に係る情報二制度には及ばない状態にある⁴。

あえてこの点をここで指摘する背景には、自治体に関しては、地方議会に関する議会情報についても、行政機関と同一制度によって対処する方法がとられる場合があることが挙げられる。加えて、個人情報保護を念頭に置けば、議員にも（一般国民に比して制限的ではあるものの）プライバシー権の存在は認めるべきであるが、法制度化されない限りは、かかる権利を具体的に保護する法的根拠に欠ける状態となる。その意味から、立法論ではあるものの、今後、立法府、司法府関連で明確な形での情報二制度の創設が図られるべきことが模索されるべきではなからうか。

なお、これと並んで、権力機関という視点以外

に、実施機関としての行政機関と類似の事務を行う者、例えば、民間委託を受けた民間業者にも同様の制度を及ぼすべきという問題があることにも注意すべきである⁵。

2. 情報公開制度の仕組み——公文書管理制度と対比しながら

2.1 情報公開の必要性

情報公開は、政府・行政機関が保有する情報を第三者に公開することを指す。この根拠付けのうち、「知る権利」が憲法上保障された「表現の自由」の一環として扱われることとの関係性が問題となる。しかし、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「行政機関情報公開法」という）1条を見ると、「知る権利」の表現を使っているわけではない。これは、あえてこの文言を避けたというのが立法経緯から明らかになっており、その背景には、判例形成の不十分さが挙げられる⁶。他方、「知る権利」という文言の実益が、従来抽象的にしかとらえられていなかったという側面もあった。そこで、理念を重視した目的規定を置くか、解釈上の実益を重視した条文規定を目指すかという意味で、後者が立法者の選択肢であったというのが立法時の経緯と思われる。

これに対し、民主党政権下における行政機関情報公開法の改正案では「知る権利」の文言を入れる方向で進められていた経緯がある⁷。自治体の実態などに鑑みれば、立法者の裁量として「知る権利」を条文化し、それが顕著な問題も見られずに推移している点に鑑みれば、国にあっても行政機関情報公開法制定当初に比して、そのこと自体の条文化への疑問は低下しつつあるとの見方ができよう。ただし、国の場合、立法化による影響は自治体とはかなり次元が異なる場合も考えられること（例、自治体では外交・防衛関係がストレートに関係する実態は低いこと）、政策論議の中で、開示請求の対象という情報公開制度の中での中枢となる部分にどのような解釈上の実益があるかは必ずしも明確ではないこと、からすれば、条例化している自治体と並列的にとらえることの是非は

議論の余地がある。

いずれにせよ、現行法制では、行政機関情報公開法1条が「国民に説明する責務が全うされるようにする」と規定されている点を、再度確認する必要はある。そして、この文言からも明らかなように、法律が要求するのは、行政情報が第三者に開示・公開されることを通じ、行政機関が自らの活動について責任を持って説明する目的を果たすことである。この場合、行政機関が職務を遂行する上で現に利用可能な文書（現用文書）を対象として、国立公文書館等一定の保存場所への移管後、歴史的公文書としての位置付けに変わった後であっても、説明責任の概念は引き続き継承されている。このことは、公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」という）1条の規定が「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるように」といったように、行政機関情報公開法と同様の規定を置くのはそのためである。

2.2 開示対象として

開示請求の対象は何かという問題がある。行政機関情報公開法3条は、何人に対しても開示請求権を付与する旨を前提としつつ、その対象として「当該行政機関の保有する行政文書の開示」という表現を使っており、開示の対象を「文書」概念としてとらえる一方、その中に含まれる「情報」が「不開示情報」に該当する場合を除いて、開示義務があるものとして構成している（5条）。文書の中に開示・不開示双方の情報が含まれる場合は、部分開示の手法を用いて、それらを切り分けて開示することが求められるが（6条）、いずれにせよ、ここで念頭に置かれているのは、「行政文書」と「情報」という二つの概念である。

これについて、自治体によっては異なる規定の仕方があり、「公文書等」と表現する場合であっても、ほぼここでの「行政文書」と同義に扱われようし、開示請求の対象を情報と表現する場合、実務上は、当該情報が掲載された文書そのものを開示するということになる。

ところで、行政機関情報公開法2条2項は、行政文書を「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と定義している。特に後段部分に着目し、「組織共用文書」と呼ぶこともある。したがって、情報公開制度の対象は、この概念にあてはまらない限り、現に用いられていても開示請求の対象とはならないと割り切るのである。

しかし、微妙なケースも当然あり、「組織共用文書」としての決裁文書のみでは行政の判断過程が必ずしもつまびらかにはならないということから、作成過程が分かるような形で文書を開示できるようにすべきだ、という主張もある一方、それが分かってしまうようであればそもそも開示対象となる文書自体の作成が萎縮するといった主張もある。このように、理論と実務との間に相克があることは、かねてより指摘されてきたところである。

この点を意識したのが、公文書管理制度であり、後にその骨格を確認するように、公文書管理法4条が行政機関の職員に対し文書の作成義務を課しているのは、文書管理というアーカイブ（後世に残す）としてのスタート地点を明記することのほかにも、現用文書として開示制度を今一度整備する情報公開制度からの意義も大きいといわなければならないだろう。

2.3 開示の仕組み

(1) 概要

行政機関情報公開法3条は「何人も、……当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる」とし、開示請求権を「何人」に対しても与えており、国籍等は問われない。自治体によっては当該自治体の住民に限定する場合もあるが⁸、ダミーを立てて請求できる程度の制度では、制限の法的な意味はない。ただし、同法1条が「国民主権の理念にのっとり」や「国民に説明する責

務]、「国民の的確な理解と批判の下にある」といったように、「国民」を念頭に置いた規定になっている。この点と同法が請求権者を限定しない（自然人という意味では限定しているが）こととは、開示請求権者の対象をより拡大することが情報公開制度の趣旨に照らして妥当という意味において、立法政策として矛盾しない関係にあるといえよう。

他方、公文書管理法の中には、利用請求権者を限定する規定は、「何人」などと規定する情報公開制度とは異なり、存在しない。ただし、情報公開制度と公文書管理制度とは、現用文書の管理・開示と非現用文書の保存・利用という点において独立して成立するものの、相互にシームレスな関係にあるべきであることに鑑み、情報公開制度の内容がそのまま継承されて然るべきということになる。そのようにとらえた場合、公文書管理法における非現用文書に係る部分は、現用文書と同一の発想に立って制度が構築されており、利用請求権者を何人とあえて特定するまでもないという説明になる。

(2) 不開示情報の種類

行政機関情報公開法5条は、「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」と規定している。したがって、開示することが原則であって、不開示情報が記録された行政文書を不開示とする場合は「除き」としていることから、不開示は例外であることになる。

なお、行政機関情報公開法7条は、裁量的開示と呼ばれる開示の仕方が規定されているが、これは、不開示情報に該当する行政文書であっても「公益上特に必要があると認めるときは」開示されるということになる。この意味するところは、不開示を例外とする情報公開制度にあって、まさに例外を認める趣旨であることは言を俟たない。そこで、裁量的開示は、あくまで“例外の例外”での

対応が求められるため、大原則は、不開示情報の該当性を前提にして、開示・不開示を決めるべきことを意味する。

行政機関情報公開法5条が定める不開示情報のカテゴリーは、①個人情報（1号）、②法人情報（2号）、③国家安全情報（3号）、④公共安全情報（治安等）（4号）、⑤審議検討情報（5号）、そして⑥事務事業情報（6号）の6カテゴリーであり、これらに該当しない場合は開示するという仕組みである。これに対し、公文書管理法16条が定めるそれは、行政機関情報公開法とパラレルにとらえれば、個人・法人（企業等）に係る①および②の情報（1号イ・ロ）のほか、安全に係る情報である③と④は行政機関情報公開と同様の規定とする一方（同号ハ・ニ）、⑥は監査・取締等および独立行政法人等の事業に関する情報については利用請求を制限するものの（同号ロ）、それ以外の⑤および⑥に含まれる他の不開示情報は特定歴史公文書等に係る利用制限事項として想定されていない。

ここで行政機関情報公開法および公文書管理法におけるカテゴリーの違いについて、詳細に指摘する余裕はないものの、国立公文書館等への移管を受けた特定歴史公文書等（公文書管理法2条7項）は、行政文書たる現用文書以上に利用可能にする——開示可能にする方向性を趣旨とするのが大原則となる。したがって、公文書管理法16条2項が「行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに」とした、歴史的経緯を考慮に入れて利用請求に対する結論を出す別の考慮要素は行政機関情報公開法には当然ない。ただし、「時の経過」の考慮は、単に時間軸においてのみ判断すべきかは依然問題が残ろう⁹。

(3) 救済手続

以上に関わる内容のほかに、関連する手続として、不服申立手続があることにも注意を要する。この場合、不服申立前置主義が採られていないため、開示請求を拒否された者は、いきなり開示決

定権者たる処分庁に対し取消訴訟を提起することは可能であるが、行政機関情報公開法第3章は、別建てとして、この点に関する事前の救済手続を設けている。具体的にいえば、開示決定等に対する不服申立があった場合に、これを行政不服審査法という行政機関内部における救済手続に委ねることが念頭に置かれているが、審査会への諮問を一定の場合に要求するものである(18条)。これは、紛争処理機関として第三者機関を不服申立手続に介在させることにより、客観性を担保したうえで、開示請求にかかる判断を行おうという意味での公正・透明性に資するといえる一方、紛争の司法審査に先行する事前解決を目的としたものとしても注目されることになる。

他方、公文書管理法21条において、利用請求に係る処分または不作為について不服がある者に対し、行政不服審査法上の異議申立てをも可能にし(1項)、その際、公文書管理委員会への諮問を必要の手続としているため(2項)、第三者機関の介在がある点では、現用段階と同様である。

以上のように、第三者機関を介在させるやり方は、不服申立制度としては一般的方法といえるが、ここで注意しておきたいのは、当該審査会の審理手続である。具体的には、司法審査では、憲法上保障された「裁判公開の原則」(憲法82条)に照らし、訴訟資料の対等性が要求されるため裁判官が被告行政庁より提出された当該文書の不開示決定に係る適否を独自に審査することは許されないと解される。これに対し、裁判官自身が当該文書を検分する「インカメラ審理」と呼ばれる独自の手続では、それを行わないことに比して、より客観的な審理が可能になるとされている。このため、訴訟段階では立法的措置を通じた解決が企図されるところであるが¹⁰、現時点では、不服申立人に対する紛争解決の一助として審査会レベルでの現物を検分する意味での「インカメラ審理」が可能であるため、少なくとも第三者機関によって争点が事前に明確化できるなどのメリットを指摘できる。

3. 個人情報保護の仕組み——制度の仕組みと公文書管理

3.1 個人情報保護の必要性

「個人情報」は、個人のプライバシーが保護される対象として認識される情報である。法制度上、①個人として識別されるものであれば、およそすべてのものについて「個人情報」に含めようとする個人識別型と②個別事案に応じて、本人にとっていかなる場合がプライバシーとして保護の対象とするかを判断するプライバシー型の二類型に分けられる。行政機関情報公開法および行政機関個人情報保護法は双方とも①であるが、自治体によっては②を採用する場合もある。しかし、いずれの類型を採用するとしても、情報二制度内では統一した定義規定とされることになる。

3.2 個人情報保護制度の仕組み(概観)

(1) 本人に対する保護

行政機関個人情報保護法を例に採れば、次のような当該個人情報に係る本人に対する保護制度を設けている。

第1に、開示とは、行政機関が保有する個人情報を、その情報に関する本人が開示を請求する場合である。情報公開制度を用いて請求する可能性もあるが、本人開示は行政機関個人情報保護法によってしか開示されないことを意味する。

ただし、行政機関個人情報保護法は、行政機関情報公開法などにおいてすでに規定されている制度構造と同様の内容が規定されている。例えば、12条では開示請求権者を「何人」に対しても付与している点、14条では「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る保有個人情報に次の各号に掲げる情報(以下「不開示情報」という。)のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示しなければならない」とし、不開示情報としての保有個人情報の範囲を「例外」として扱うことで、原則開示の方向性を明示している点、15条、16条、17条のような、部分開示、裁量的開示、存否に関する規定も、すべて情報公開制度に則った内容

であるといえる。

第2に、訂正とは、自己を本人とする保有個人情報と事実と異なる内容である場合に、請求を可能にする仕組みである。しかし、たまたま入手した文書に記載された個人情報が事実とは異なっているという請求できるものではなく、「開示決定に基づき開示を受けた保有個人情報」(27条1項1号)とされるように、本人による開示を契機に請求が可能とされるものであることに注意を要する。

第3に、利用停止とは、自治体条例との比較において、当該個人に対し、請求できる権利の種類を拡大しているという点で、国法と同様の制度を最低限必要とするといったわけではない。この場合、文字通りに保有個人情報の利用自体停止を求めることのほかにも、当該保有個人情報の消去、さらには、提供の停止といったように、行政機関が当該情報を利用することの停止を求めるという以外の範疇も含まれることになる(36条1項)。

(2) 利用形態による区別

本来、個人情報は、何らかの利用目的があるはずであり、その目的に沿って個人情報が利用されるのが原則である。行政機関個人情報保護法は、行政機関の長に対し、正確性の確保(5条)、安全確保の措置(6条)、従事者の義務(7条)といった義務を課すが、そもそも、基本義務として、個人情報自体の保有の制限(3条)、そして、当該保有個人情報に係る本人に対する利用目的の明示(4条)といった旨を規定している点が、個人情報保護の基本ルールとして重要である。

他方、法解釈という観点から重要となるのは、個人情報の利用・提供が必要である場合に、臨機応変に対応可能にしておく必要があるのではないか、という視点であり、その利用可能な範囲を規定するのが、目的外利用という制度である。

これについては、行政機関個人情報保護法3条1項は、「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。」と規定している。これは、法令上の目的遂行を念頭に、利用目的を特定することが大原則であるという考えに立つものである。同法8条1項でも、「行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない。」としているため、特定された目的により利用のほかにも、提供についても同様の絞りをかけていることが分かる。

しかし、このような場合であっても、どうしても特定された目的の範囲では収まらない場合の利用・提供方法が模索される必要性があると考えられる。これが、「目的外利用」と呼ばれる方法に関する問題である。この点につき、行政機関個人情報保護法8条2項は、一定の条件を満たす場合には目的外利用が可能であると規定しており、さらに、同条4項では、「行政機関の長は、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、保有個人情報の利用目的以外の目的のための行政機関の内部における利用を特定の部局又は機関に限るものとする」と規定しているため、個人情報の性質に応じて、目的外利用が行われる場合を、「特定の部局又は機関に限るもの」としているため、その対応範囲を限定することを可能にしている。

なお、自治体の場合、事前に個人情報保護審議会を通じて、目的外利用に係る判断を第三者機関(審査会等)に委ねることで、問題解決を図る条例上の仕組みがあることも指摘できる。このような手続を通じ、目的外利用の濫用に当たらないよう第三者機関による民主的統制が図られているとあってよく、紛争の未然防止につながるものと評価できる。

3.3 補足——特定歴史公文書等の保存・管理の視点から

公文書管理法は、特定歴史公文書等の第三者による利用を念頭に置いた制度が行政機関情報公開法と密接につながっている。これに対し、個人情報保護制度との関係性はどうか。公文書管理法

15条3項は、国立公文書館等の長に対し「当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない」と規定するが、上記に掲げたような行政機関個人情報保護法における個人情報の保護を狙いとした一連の規定は置かれていない。

そもそも、公文書管理法の当該規定は、特定歴史公文書等の保有主体が当該個人情報を保有する場合を念頭に置いた規定であり、その意味では、行政機関個人情報保護法といった個人情報保護制度がここにも当てはまることを原則とする。しかしながら、上記に掲げた本人に対する保護に係る制度(3.2(1))は、いずれも「保有個人情報」に係るものであり、それは、行政機関情報公開法2条2項に規定する「行政文書」概念を準用しているが(行政機関個人情報保護法2条3項)、公文書管理法は「歴史公文書等」を念頭に置くため、本人による開示、訂正および利用停止の請求などに関する規定は、特定歴史公文書等には適用されない。これを受けて、本人による場合であっても公文書管理法16条に基づき第三者からの利用請求と同様に扱いつつ、同法17条が本人情報の取

り扱いについて規定を設け、原則利用を可能にしている点が特徴的である。

以上に見た仕組みは、現用段階のような訂正や利用停止といった情報の内容に手を加えたり利用を自ら制限するといった「自己情報コントロール」の観点から認められる当該本人による積極的な権利行使を制度上設けないという点において、特定歴史公文書等の歴史性の特質であると見ることは可能だろう。

4. おわりに

本稿では、情報二制度の基本的考え方を、公文書管理制度との対応を念頭に示したものであるが、中でも、最も関連性の深いと思われる情報公開制度に軸足を置きつつ、個人情報保護制度についても言及している。

しかし、本稿はあくまで基本的考え方と思われる諸点を示したに過ぎない。したがって、情報三法という行政情報法制全体に関する理論的側面や関連諸事例を含む多面的な考察は、今後に譲ることにしたい。

¹ このような発想を念頭に置いた文献として、例えば、高橋滋ほか編『条解行政情報関連三法』(弘文堂、2011年)、右崎正博ほか編『新基本法コンメンタール情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法』(日本評論社、2013年)参照。

² 本稿は、平成25年度アーカイブズ研修Ⅱ(平成26年1月21日実施)における「情報の公開・利用と個人情報保護——基本的考え方と最近の動向——」と題する研修内容の一部を再現したものである。全体の構成は、研修時の内容に変更を加えている。このほか、公文書管理法に照らした内容を充実したうえで、注を付すなどしていることをお断りしておく。

³ 最判平成13・12・18民集55巻7号1603頁参照。

⁴ とりあえず制度化されているものとして、衆議院については、「衆議院事務局の保有する議院行政文書の開示等に関する事務取扱規程」、参議院については、「参議院事務局の保有する事務局文書の開示に関する事務取扱規程」がある。裁判所については、「最高裁判所の保有する司法行政文書の開示等に関する事務の取扱要綱」および「裁判所の保有する司法行政文書の開示に関する事務の基本的取り扱いについて」(依命通達)がある。ただし、いずれも情報公開制度である。

⁵ 自治体レベルでは、民間事業者への委託業務との関係において、情報二制度の充実化が求められることが想定される。このあたりの詳細は、友岡史仁「地方公共団体における情報公開及び個人情報保護に見る共通の制度課題」季報情報公開・個人情報保護38号(2010年)5頁以下参照。

⁶ 立法経緯については、「情報公開法要綱案の考え方」において示されていた。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』(第一法規、1997年)15-16頁参照。立法関係者のものとして、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第6版〕』(有斐閣、2014年)32-33頁参照。

⁷ 第177回通常国会に上程されていた行政機関の保有する情報の公開に関する法律案1条において、「国民の知る権利を保障し」という文言が挿入されていた。

⁸ この点は、友岡・前掲注(5)5頁参照。東京都大島町情報公開条例5条5項が「実施機関が行う事務事業に利害関係を有する者」に限定していたために、訴訟が提起されたことがある。

⁹ 詳細については、高橋ほか編・前掲注(1)103頁以下(友岡執筆)参照。

¹⁰ 民主党政権下における法案(前掲注(7))では、明文によって「インカメラ審査」の手續を設ける改正案が含まれており、「釈明処分の特則」(法案23条)として位置付けられていた。