The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	情報公開と個人情報保護の交錯と谷間 : 情報公開制度の下での個人情報の本人開示をめぐって
Author(s)	松本, 和彦
Citation	阪大法学. 2005, 55(1), p. 1-44
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/54823
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　説

情報公開と個人情報保護の交錯と谷間

――情報公開制度の下での個人情報の本人開示をめぐって――

松　本　和　彦

一　はじめに
二　福島県警察情報開示請求事件
三　自己情報開示請求権の憲法論
四　最高裁判例から見た自己情報開示請求権
五　本事件への適用としての解釈論
六　おわりに

一　はじめに

(1)　個人情報保護制度の拡充

個人情報保護制度の整備・普及に伴い、個人が行政に対して自己情報の開示請求を行う権利（以下では「自己情

報開示請求権」という。）が、明文で承認されるようになってきた。たとえば、平成一七年四月一日に施行された行政機関個人情報保護法一二条一項は「何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求することができる」と規定する。本条は、その前身たる行政機関電算機個人情報保護法一三条一項が、個人情報ファイルに記録された電子計算機処理にかかる情報（デジタル情報）のみを開示の対象にし、しかも「学校における成績の評価又は入学者の選抜に関する事項を記録する個人情報ファイル、病院、診療所又は助産所における診療に関する事項を記録する個人情報ファイル」を適用除外にしていたところを改め、マニュアル情報も含めた行政保有の個人情報を広く開示の対象にしたものである。(1) 自己情報開示請求権はこうして法律上の基礎を固めている。

地方公共団体においても、自己情報開示請求権を明文で条例に規定する例が増えてきている。総務省によれば、平成一六年四月一日現在で「個人情報の保護に関する条例を制定している都道府県・市区町村は、二六一二団体（八二・四％）で年々増加」しており（都道府県、政令指定都市及び特別区はすべて制定済み）、そのうちの九八％の条例が自己情報の開示請求を規定しているという。(2) この傾向は、行政機関個人情報保護法の制定・施行によって加速化しており、新たに個人情報保護条例を制定する動きだけでなく、既存の条例を改正し、自己情報の開示・訂正等に関する規定を整備し、拡充する動きも目立っている。たとえば、大阪府は平成一六年一一月二二日に「大阪府個人情報保護条例の見直しに関する建議」を公表し、大阪市は平成一六年一〇月に「個人情報保護制度の見直しについて（答申）」を公表して、それぞれ個人情報の本人開示の原則を徹底するべく、条例の改正に入ることを宣言している。

立法の動向を見る限り、個人情報保護制度の拡充、とりわけ個人情報の本人開示の拡充は、疑うべくもない時代

の潮流であるといってよい。

（2）情報公開と個人情報保護の交錯

他方、行政保有情報の開示については、もう一つ、個人からの公文書の公開請求を認める情報公開制度が用意されている。よく知られているように、情報公開制度の整備・普及は個人情報保護制度のそれに先行した。国のレベルでは、平成一一年五月一四日にいわゆる情報公開法が制定され、平成一三年四月一日から施行されている。また、地方公共団体においても、平成一六年四月一日現在において、九三・一％の地方公共団体が情報公開条例（要綱等も含む）を持っているという。[3] 法律・条例の運用実績も情報公開制度に一日の長がある。情報公開に関する裁判例の蓄積にも見るべきものがあり、[4] また、国や地方公共団体の情報公開審査会の答申もかなりの数に上っている。[5]

情報公開制度と個人情報保護制度はともに、行政保有情報に対して、個人からの開示請求を認めるという点で共通している。この共通点に着目し、情報公開制度と個人情報保護制度は行政保有情報の開示請求のある場面で「交錯」している、との見方が従来からなされてきた。たとえば、情報公開制度の下で行われる個人情報の本人開示は、以前から両者が「交錯」する典型的な場面と見られてきた。実際、個人情報保護制度が十分に整備されていなかった頃、先に成立していた情報公開制度の仕組みを利用して、個人が自己情報の本人開示を請求するという事例がしばしば見受けられた。個人情報の本人開示は個人情報保護制度の下で行うのが本筋である、という見解からすれば、情報公開制度の下で請求される個人情報の本人開示は、筋の悪い主張ということになろう。しかし、行政に対して個人が自己情報の開示を求めようと思っても、それを認める個人情報保護制度が整えられていなければ、利用したくても利用できない。その場合、情報公開制度が機能していれば、それに依拠して個人情報の本人への開示を請求

しようと思うのも無理はない。筋の善し悪しとは別に、情報公開制度が個人情報保護制度に代替できる部分があると思われたこと自体は、両制度の共通点に着目する限り、むしろ自然な受け止め方であった。

もっとも、個人情報保護制度ではなく、情報公開制度を通じて自己情報の本人開示を請求するという手法は、両制度が「交錯」すると見なされたからこそ可能であると考えられたものである。[6] 両制度は全く別個の制度であって、実は「交錯」していないのだとすれば、個人情報の本人開示は個人情報保護制度の下でのみ可能であって、情報公開制度の下ではそもそも不可能であるといわざるを得なくなる。一見「交錯」するかに感じられる両制度が本当に「交錯」しているのか。この問いは、急速に整備・普及してきた現実の両制度の仕組みをいかに理解すべきかという解釈問題とも連なっている。両制度の具体的関係については、それが整備・普及する前は立法論・政策論としてしか論じ得なかったが、実定制度として定着しつつある今は、現行法制の解釈論として論じることができるし、また論じなければならない。現行法制において両制度は「交錯」しているのか、それとも分離独立しているのか。これは解釈論上の一つの論点である。

たとえば、国の情報公開法に基づく個人情報の本人開示の是非について、情報公開法の立法過程で両制度の切分けが明確になされたことや、[7] 行政機関個人情報保護法にとりあえず自己情報開示請求権が規定されたことを理由に挙げて、「情報公開法に基づく本人開示請求は消極に解される」と述べる見解がある。[8] この見解は現行法制の解釈論として、両制度の「交錯」を否定するものである。すなわち、情報公開制度と個人情報保護制度はそもそも本来的に「交錯」するものではないといっているのではなく、あくまでも現行の二つの法律制度が互いに「交錯」しないよう仕組まれていると主張しているにすぎない。この主張の是非はともかく、解釈論を展開する以上、現実の制度を前提にした理論構成でなければならない。その意味で、この主張の立論の仕方は基本的に肯定されなければな

らない。

（3）情報公開と個人情報保護の谷間

制度が整備され拡充していくのに伴って、しばしば逆説的ながら、制度の不備も目に付くようになる。たとえば、法律レベルでは個人情報保護制度が先行し、行政機関電算機個人情報保護法が昭和六三年に制定されたが、この法律はマニュアル情報を対象にせず、かつ開示請求の範囲から教育情報や医療情報を除外していたため、そのことが不備ではないかと指摘され、情報公開法が制定される際に、いわば不備の埋め合わせとして、個人情報の本人開示を認めるべきであると論じられることになった。結果、情報公開法には個人情報の本人開示の仕組みを設けず、代わりに行政機関電算機個人情報保護法を全面的に改め、リニューアルした行政機関個人情報保護法において開示の仕組みを拡充することで、とりあえず不備の解消が図られた。

条例のレベルでは、情報公開制度が先行し、個人情報保護制度の立ち上げが遅れたため、情報公開条例に基づく個人情報の本人開示が求められた。中には、大阪府の情報公開条例のように、条例の中に個人情報の本人開示の仕組みを盛り込むものもあった。[9] が、ほとんどの情報公開条例は個人情報の本人開示について何も規定していなかったため、そのことが本人開示を許容する趣旨なのか、それとも逆に否定する趣旨なのか、必ずしも明確ではなく、争いを生むことになった。

情報公開条例は例外なく不開示情報として個人情報を挙げている。すなわち、公開請求の対象となった行政文書が個人情報を含む場合は、原則として開示されない。この個人情報規定は、個人識別型を採用する場合であれ、プライバシー型を採用する場合であれ、[10] 情報公開によって個人のプライバシーが公になることを防ぐという目的から

設けられたものである。したがって、本人からの開示請求であれば、プライバシー保護の必要はないから、たとえ個人情報であっても不開示にする理由はないと一応は考えることができる。しかし、「情報公開制度は開示請求者が誰であるかを考慮しないで情報を公開する趣旨であるから、たとえ本人からの開示請求であっても個人情報については開示を拒否しうる」[11]とする意見もある。情報公開制度の特色は開示請求者の属性を問わないところにあるのであって、[12]「個人情報に対する本人からの開示請求は本来個人情報保護制度の一環として位置づけられるべき」[13]だというのである。

この意見のいう通りだとすると、個人情報の本人開示は、情報公開制度と個人情報保護制度の「谷間」に落ち込んでしまったかのように見えるだろう。[14]個人情報保護制度の下で自己情報の開示請求をしようとしても、制度の不備・不存在のため受け付けてもらえず、仕方がないので情報公開制度を利用しようとすれば、それは個人情報に該当するから開示できないといわれ、どちらの制度からも受け入れを拒まれる。進退これ谷まるという意味で、まさに制度の「谷間」にあるといえよう。

個人情報保護制度が充実していれば、こうした問題も回避できたのかもしれないが、現実はそうでなかったため、先にも述べたような情報公開制度に依拠した個人情報の開示請求がしばしば行われた。その際、用いられた情報公開条例を、開示請求者の属性を問わない制度の趣旨から考えて、個人情報の本人開示は許されないと解するべきか、それとも当該条例に本人開示を否定する規定等の手がかりが見当たらない限り、むしろ本人開示は許されていると解するべきなのか。この争点をめぐっては、学説のみならず、裁判例も意見が分かれた。[15]同種の条例が、一方では本人開示を許容していないと判定され、他方では許容していると判定された。[16]

この争いに一つの解決を与えたのが、兵庫県レセプト事件における平成一三年の最高裁判決（以下では「平成一

三年判決」という。）であった。[17] 詳しくは後述するが、この平成一三年判決は、個人情報の本人開示のために、情報公開制度を利用できる場合があるということを、最高裁として初めて承認した。これにより、少なくとも、情報公開制度の下での個人情報の本人開示は一切認められないという立場は退けられた。

（4）本稿の課題

最初に述べたように、個人情報保護制度の整備・普及によって、自己情報開示請求権が法律・条例に法的根拠を得た。また、平成一三年判決によって、情報公開制度の下でも個人情報の本人開示を許容する解釈が可能になった。個人による自己情報の開示請求にとって、これらは明らかに有利な展開である。では、こうした展開によって情報公開と個人情報保護の「谷間」は、すっかり埋められたといってよいのだろうか。制度の未整備ゆえに、どちらの制度からも受け付けてもらえない事態は、完全に解消されたといってよいのだろうか。

この点にかかわって、検討を要すると思われるのが、現在、最高裁上告中の福島県警察情報開示請求事件（以下では「本事件」という。）である。[18] 本事件は、今なお「谷間」が埋められていないことを示唆する事例と考えられるからである。もしまだ「谷間」が埋まっていないのだとすれば、その原因は情報公開制度と個人情報保護制度が未整備であるというだけでなく、両制度に対する考察がいまだ十分でないことにあるのではないか。そこで本稿では、本事件を素材に、個人情報の本人開示の問題を再検討することで、情報公開と個人情報保護の関係をいま一度精査してみたい。両制度の「谷間」を少しでも埋めるべく理論的な詰めを行いたいと思う。

そのため、まず、本事件の概要と下級審の判断を示しておく（二）。本事件を提示することで、いかなる意味で、現在もなお情報公開と個人情報保護の「谷間」が存在するといえるのかを説明する。

次に、自己情報開示請求権の憲法論を展開する（三）。この議論にとって一番欠けているのが憲法論であると思われるからである。情報公開制度の下での個人情報の本人開示について、最も詳細かつ的確な議論を提供している中川丈久教授の論稿も、なぜか意識的・意図的に憲法論を回避している。[19] 確かに中川教授の見解は、立法論にとっても、解釈論にとっても参考になるが、本稿の重視する解釈論においては憲法論の視点が欠かせないというべきである。憲法論抜きの解釈論は、制度の不備に対して、どうしても割り切った態度で接することに傾きがちである。それゆえ、個人情報の本人開示の問題は、憲法上の権利としての自己情報開示請求権と切り離せないということが認識されなければならない。この視点を欠いた解釈論しか提供されてこなかったところに、「谷間」が放置される原因があったのではないだろうか。

それからさらに、自己情報開示請求権に関わる判例（とりわけ最高裁判例）を分析する（四）。判例の法源性をいかに捉えようと、また、それが法的拘束力を持つのか、単に事実上の拘束力を有するだけと見るのかに関わりなく、（とりわけ最高裁の）先例が後の判決を拘束すること自体は誰もが認めている。[20] だとすれば、現在の判例の全体像がどのようなものであって、その中で自己情報開示請求権がどのように位置づけられているのか、明らかにしておかなければならないだろう。いうまでもなく、判例の中でも、平成一三年判決は本事件の先例として特別の意味を持つ。この判決の射程を図ることも必要不可欠である。

右の議論を踏まえて、最後に、本事件をいかに読み解くかに関する解釈論を提示する（五）。既に述べたように、解釈論にとって重要な視点は、現行法制に即した理解である。現実の制度がどのように仕組まれているかについて、法律・条例の文言、構造、趣旨、立法事情など、客観的な根拠に基づき、現行法を読み解いていく姿勢が求められる。その際、忘れてならないのが憲法論の視点である。憲法もまた現行法の一部をなす以上、その意味内容に留意

し、憲法と法律・条例の関係に気を配って、調和のとれた解釈論を展開しなければならない。

二　福島県警察情報開示請求事件

（1）事実の概要

本事件は、福島県の住民である原告Xが、福島県情報公開条例に基づき、福島県警察本部長である被告Yに対し、Xが関わる交通事故の行政処分書（Xの道路交通法違反の行為に付する点数を五点としたもの）の開示を求めたところ、当該文書に個人情報が記録されていることを理由にYが不開示処分としたため、これを不服とするXが同処分の取消しを求めて訴えた事件である。

本事件のことの発端は交通事故であった。Xは福島市内のある国道を車で走行していたのであるが、直進で、ある交差点に入ったとき、対向車線から右折しようとしていた訴外Aの運転する車と衝突した。この交通事故により、Xは業務上過失傷害の容疑で警察の取り調べを受けることになった（最終的には不起訴処分で終わった）。

事故後、二ヶ月ほど経った頃、Xは自動車安全運転センター福島県事務所長から「あなたの累積点数は、平成一三年九月一二日の交通違反（事故）で五点（行政処分の前歴〇回）になりました。」との記載のある累積点数通知書を受け取った。警察の取り調べにおいても、自分には非がないと主張していただけにXはこの通知に驚き、自動車安全運転センター福島県事務所長に対して、「運転記録証明書」の発行を申請したところ、「平成一三年九月一二日　信号無視（赤色等）（軽傷事故）点数五点」と記載した証明書が送られてきた。Xは自分が赤信号を無視したと認定されていると知り釈然としなかった。そして、今回の処分の基となった福島警察署作成の行政文書を入手し、右の認定がどのような事実に依拠してなされたのか、どこまで捜査が進んだ時点で行われたのか、当該行政文書は

いつ作成されたのかを知りたいと思った。[21]

そこでXは、Yに対し、福島県情報公開条例に基づき、福島警察署作成に係る前記交通事故に関するXに対する（運転免許本部等に宛てた）行政処分書（道路交通法に基づく違反行為に付する点数を五点としたもの）の開示を求めた。情報公開条例に依拠して、自己情報の本人開示を求めたのである。福島県には、情報公開条例とは別に、個人情報保護条例が存在していたのだが、同条例二条二号においてYは個人情報保護条例の実施機関とされていなかった。同規定には条例の適用を受ける実施機関が列挙されているが、[22]そこに「警察本部長」が挙がっていなかったのである。これに対して、情報公開条例の方には「警察本部長」が実施機関として挙げられていた。[23]Xが個人情報保護条例ではなく、情報公開条例に訴えた理由は、このようなところにあった。

この請求に対し、Yは存否応答拒否の決定をした。すなわち、公文書の存否を答えること自体が、情報公開条例七条二号の不開示情報（個人情報）を開示することになるので、当該公文書があるともないともいえないというのである。[24]仮にあるとしても、情報公開条例七条二号により不開示情報（個人情報）に該当するから、やはり開示できないとした。Xは、福島県公安委員会に対し、この不開示決定を取り消すよう請求したが、公安委員会の諮問を受けた福島県情報公開審査会が、不開示を妥当とする結論を答申したため、結局、公安委員会から審査請求を棄却すると裁決された。これを不服としてXは、福島地裁に対して、Yの不開示決定を取り消すよう求めて提訴した。

（2）第一審・福島地裁の判決（平成一六年九月二一日）

福島地裁はXの請求を棄却した。ここでの主たる争点は、Xが開示請求している情報は、情報公開条例七条二号に規定する不開示情報としての個人情報に該当するか、にあった。これについて、福島地裁は次のように判示した。

「福島県には、情報公開条例とは別に個人情報保護条例が存在するところ、前者は、規定上、プライバシー保護の必要性を、開示不開示の直接の判断基準とする立場に立たず、特定の個人を識別することができる情報は原則として不開示とする立場をとっており、また、開示請求者が誰であるかを考慮する規定も置かれていないから、本人による自己情報の開示請求を特別なものとして取り扱うことは予定していないものと解される。他方、後者については、警察本部長は実施機関とされていないから、警察本部長が保有する個人情報については、個人情報保護条例による開示請求を認めないという立法政策を取っているものと認められる。そうすると、福島県は、警察本部長が保有する情報については、情報公開条例に基づく開示請求のみを認め、かつ、情報公開条例に基づく開示請求については、請求者が誰であるかを考慮しない立場をとっているものと認められるから、請求に係る公文書に記載された情報が、情報公開条例七条二号本文に該当するか否かは、開示請求者が誰であるかとか、開示請求者の個人的事情を考慮することなく決せられ、同号本文に該当する情報は、本人請求に係る場合であっても、同号ただし書又は九条に該当する情報を除き、開示を求めることができないと解さざるを得ない」。

平成一三年判決の射程について、福島地裁は、同判決は「『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、『請求を許さない趣旨の規定が置かれている場合等』を除いて、例外的に情報公開制度に基づく本人請求を認めたものであるのに対し、福島県では、すでに個人情報保護制度が採用され、同制度上、警察本部長が実施機関から除外されているから、最高裁判決のいう『請求を許さない趣旨の規定が置かれている場合等』にあたり、明らかに事案を異にする」と述べた。そして、もし情報公開条例による本人開示を認めれば、「福島県が、個人情報保護条例の実施機関から、あえて警察本部長を除外した趣旨を没却することになる」とする。

よって、「本件において原告が開示請求を行った公文書が存在するとすれば、そこに記載された情報が情報公開

条例七条二号本文の不開示情報である『個人識別情報』に該当することは明らかであるし、又、当該文書の存否を明らかにすることにより、不開示情報として保護されるべき利益が害されることになるから、本件は同条例一〇条に基づき当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる場合に該当する」と福島地裁は結論づけた。

（3）第二審・仙台高裁の判決（平成一七年二月二四日）

福島地裁の判決に対してXが控訴したものの、仙台高裁によって棄却されている。右記と同じ争点に関して、仙台高裁は次のように判示した。

「情報公開条例は、県民が県政へ参加し、その監視ができるように制定されたものであって、特定個人がその個人情報の開示を求められる趣旨で制定されたものではなく、かえって、個人に関する情報に関してはその公開に対して特に慎重な対応を求めている」。さらに「県の区域内に住所を有する者、県の区域内に事務所等を有する者又はそこに勤務する者、県の区域内に存する学校に在学する者等に公文書の開示請求権を付与し（五条一号ないし四号）、それらの者については、その開示の目的や理由あるいは利害関係の有無・内容を問うことなく（六条参照）、不開示情報が記録されている場合を除いて、実施機関にその請求に係る公文書の開示を義務づけているのである（七条）」。また、七条二号の不開示情報（個人情報）規定も「当該情報が通常他人に知られたくないものであるか否か、あるいは、開示請求者でもある当該個人にとってそれが他人に知られたくないと思うか否かは問題にしていない。してみると、情報公開条例は、プライバシーの概念が法的にも社会通念上も必ずしも確立したものではなく、その範囲も個人によって異なり類型化することが困難なことから、個人の権利利益の十分な保護を図るため、プラ

イバシーを含む個人に関する情報をすべて不開示情報としたものと解される」。

平成一三年判決の射程について、仙台高裁は、同判決は「自己の診療報酬明細書の開示請求によっては当該個人の権利利益が害されるおそれがなく、また、上記公文書の公開等に関する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が存せず、本人に個人情報を開示する個人情報保護制度が採用されていなかったという当時の状況の下において、上記条項に該当することを理由に公開しないことは許されないとしたものである。以上のように、当該兵庫県条例は、福島県の情報公開条例とは不開示情報の規定の仕方が違っているだけではなく、福島県においては既に本人に個人情報を開示する個人情報保護条例が制定されているのであるから、本件は、上記最高裁判所判決の事例とは事案を異にするというべきである」とする。

「情報公開条例においては、平成一二年一〇月一日から情報公開条例の実施機関に公安委員会及び警察本部長が加えられたが、その表裏の関係にある個人情報保護条例にはそのような改正がされていない」ことについては、「個人情報保護条例ではあえて公安委員会及び警察本部長を実施機関から除外したものと解せざるを得」ず、「福島県においては、公安委員会及び警察本部長が保有する個人情報（個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの）については、たとえ本人からの開示請求であってもこれを認めないという制度を採用したものといえる。そうであれば、情報公開条例において、それら文書について開示請求者本人から開示請求があったからといって、これを特別に扱うべき理由もない」し、もし特別に扱えば「条例間でそごが生じてしまい、福島県が個人情報保護条例の実施機関からあえて公安委員会及び警察本部長を除外した趣旨を没却することになる」とした。

よって、仮に存在するとすれば本件公文書は不開示情報たる個人情報を含む以上、存否応答拒否をすることは適

法であると仙台高裁は結論づけた。

（4）小括

以上述べたところからも明らかなように、福島地裁と仙台高裁の判決はともに、ニュアンスの違いはあるものの、福島県では個人情報保護条例が既に制定されており、かつ、それが実施機関から警察本部長を除外しているのだから、平成一三年判決の事案とは異なり、情報公開条例を通じて自己情報の開示請求をすることは許されないとしている。

確かに、本事件では個人情報保護制度が存在しており、そこにおいて自己情報開示請求権が認められている。個人情報の本人開示はそれによって実現できる。その意味で、通常であれば、情報公開制度を引き合いに出す必要はない。しかし、開示請求の対象たる実施機関に関して、情報公開条例には明記されていた警察本部長が個人情報保護条例からは外されていた。そのため、警察の保有する個人情報は個人情報保護条例では開示請求ができなかった。ここで情報公開条例によって開示請求ができなければ、警察の保有する個人情報は、本人にも知り得ない本当の秘密になってしまう。

もちろん、本人にも開示すべきでない個人情報というものがあることは認めざるを得ない。[25] たとえば、従来から論じられてきた医療情報や教育情報の本人開示の問題は、本人に開示することで、当該本人や第三者の正当な利益を損うがゆえに、あるいは適正な医療・教育活動を著しく妨げるがゆえに、たとえ本人であっても開示すべきではないのではといわれた情報の問題であった。不治の病の情報は本人にも知らせるべきでないとの主張には異論があるだろうが、個人情報であっても必ずしも本人に開示しなければならないわけではないとの主張には異論あるまい

（個人情報保護制度に、不開示情報の定めは付きものである）。

それでは、警察保有情報もその種の不開示情報なのだろうか。個人情報保護条例の実施機関から警察本部長（さらに公安委員会）を外すということは、不開示情報を個別に定めること以上のインパクトがある。これにより警察の保有する個人情報はすべて不開示情報になってしまうからである。後述する憲法の要請に照らしてみた場合、こうした措置が正当化されるためには、相当の実質的理由がなければならない。もしこれといった実質的理由もなく、単に警察本部長（さらに公安委員会）が実施機関に列挙されていないという形式的理由だけで不開示にされたのだとすると、警察保有情報に関しては個人情報保護制度が存在しないのと同じといえないだろうか。

以下において、このことをもっと詳しく論証しようと思うが、まずその前提として、自己情報開示請求権の憲法論に言及しておきたい。

三　自己情報開示請求権の憲法論

（1）憲法上の権利としての自己情報開示請求権

はじめに述べた通り、行政機関個人情報保護法一二条一項は、個人に対し、「行政機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求する」権利を規定している。また、福島県個人情報保護条例一一条も同様の規定をおいている。[26] これらの規定により、現在、自己情報開示請求権は法律・条例上の権利として認められている。では、この自己情報開示請求権は法律・条例によってはじめて創設された実定法律・条例上の権利にすぎないのだろうか。そうではないというのが本稿の立場であるが、それはともかく、自己情報開示請求権が単なる法律・条例上の権利を超えて、憲法上の権利としての地位も有していると主張するのであれば、そのことを憲法上に根拠づける必要が

ある。

では、憲法上の自己情報開示請求権とは何であろうか。それは、通常、プライバシーの権利の一部として説明される。[27] 憲法上、プライバシーの利益は、憲法二一条一項の通信の秘密、憲法三五条の住居不可侵、憲法三八条一項の不利益供述の不強要、憲法一九条の思想良心の自由、あるいは憲法二一条一項の消極的自由としての表現の自由など、複数の規定の保護法益とされるが、プライバシーの権利そのものを直接に保障した憲法規定はない。そこで学説の多くは、包括的・補充的規定である憲法一三条の幸福追求権条項にプライバシーの権利を根拠づけている。

しかし、この茫漠とした幸福追求権条項を持ち出すだけでは、プライバシーの権利の実体は明らかにならない。実際、プライバシーの権利とは何かについての見解も様々に分かれている。[28] かつてプライバシーの権利は他者との関わりを遮断し、個人を私的領域に放っておいてもらうための権利（一人で放っておいてもらう権利＝right to be let alone）と捉えられていたが、現在ではこのように個人を孤立化させる定義を採用するものはほとんどいない。

そうした中で、今、最も多くの支持を集めているのは自己情報コントロール権説である。[29] 同説はもともと佐藤幸治教授によって提唱された。[30] それによると、自己情報コントロール権とは、個人情報の収集・取得、保有・利用、開示、提供のすべての局面について、いつ、どのように、どの程度まで、他者に委ねるのかを自ら決定する権利とされる。

佐藤教授が、このような自己情報コントロール権とプライバシーの権利を同視するのには訳がある。佐藤教授の言葉を借りていうと、「現代社会において特にプライヴァシーの権利が問題とされるのは、社会の巨大・複雑化と情報技術の飛躍的発展と関連して、自己に関する情報への他者のアクセスについて、選択的に決定できる可能性が縮減ないし不確かになったためであると解される。つまり、自己情報がわれわれの思いを超えて他者によって収集

され、利用ないし流布せしめられているのではないか、の不安である」[31]。一人で放っておいてもらう権利では、個人情報が高速かつ大量にＩＴ処理され、ネットワークを通じて瞬時に伝達され集積される高度情報化社会の現実に対処できない。この社会では、常に、データ・マッチングによって、本人の知らないところで勝手に個人の「人物像」が形成されたり、あるいは誤った「人物像」が捏造されたりして、それが本人の手の届かない領域で一人歩きさせられる危うい状況がある。それゆえ、プライバシーの利益を保護するためには、自己情報コントロール権が求められるというのである[32]。この見解は基本的に妥当といえよう。

佐藤教授は、プライバシー保護を念頭において自己情報コントロール権を捉えるため、そこでいう自己情報とは基本的にセンシティヴ情報[33]を意味するという。そして、これを「プライヴァシー固有情報」と名づけ、「公権力がかかる情報を収集し、あるいは利用ないし対外的に開示することが原則として禁止されると解」し、これ以外の情報を「プライヴァシー外延情報」と呼んで、それを「公権力が正当な政府目的のために、正当な方法を通じて収集・保有・利用しても、直ちにはプライヴァシーの権利の侵害とはならない。しかし、このような外延情報も悪用されまたは集積されるとき、個人の道徳的自律の存在に影響を及ぼすものとして、プライヴァシーの権利侵害の問題が生ずる」[34]とする。

確かにこの二分論が役に立つ場面はあると思われるが、現代の高度情報化社会はこうした二分論では十分に対処できないほど複雑に発展してしまったかのように見える。というのも、情報の性質もさることながら、情報の使われ方やマッチングの仕方によっても、個人の人格への脅威は増大するからである。このことはとりわけ氏名や住民票コードのような索引情報に当てはまる。情報そのものの秘匿性は高くなくても、それが電子化されてネットワークに載ってしまえば、どのような情報に変貌するのか予測もつかない。だとすれば、自己情報コントロール権のい

う自己情報の範囲は、「プライヴァシー外延情報」も十分に受け止められるよう広く捉えておくべきだと思われる。[35]

自己情報コントロール権のいうコントロールとは、個人情報の収集・取得、保有・利用、開示、提供のすべての局面について、いつ、どのように、どの程度まで、他者に委ねるのかを自ら決定することをいう。具体的には、本人の同意もないのに個人情報を勝手に収集されないこと、正当に収集された個人情報であっても収集目的を超えて利用されないこと、個人情報を保有している他者に対して自己情報の開示を請求しうること、正当な理由なく欠有されている自己情報の削除を請求しうること、あるいは不正確・不実な自己情報の訂正を請求しうること、[36]といった様々なコントロールが考えられる。

もちろん、コントロールという言葉は多分に比喩的で、自らの下を離れた情報を後々までずっとコントロールし続けることなど、現実にはかなり難しい。[37]しかし、このコントロールというイメージによって、自己情報コントロール権は、他者による個人情報の収集・取得の場面のみならず、収集・取得後の保有・利用、開示、提供といったあらゆる場面に、当該情報の当事者を関与させる道を開いた。すなわち、高度情報化社会においては自己情報コントロール権を保障することこそが、情報インフラ整備の第一の目標であると意識されるようになったのである。

以上のような内実を持つ自己情報コントロール権は、憲法一三条の幸福追求権によって受け止められるのにふさわしいであろう。なぜなら自己情報コントロール権は、高度情報化社会の中で個人の自律を確保するのに不可欠であるため、個人の尊重原理と結びついた、「憲法に列挙されていない新しい人権の根拠となる一般的かつ包括的な権利」[38]としての幸福追求権の趣旨と適合的だといえるからである。したがって、自己情報コントロール権は幸福追求権条項に根拠を持つ憲法上の権利と考えられる。それがプライバシーの権利そのものなのかどうかは別として、

少なくとも「広義のプライバシー権」[39]であるとはいえる。そうすれば、従来のプライバシー・イメージや多様なプライバシー理解を強引に統一することなく、あるいは無理に解消することなく、それらと併存させる形で自己情報コントロール権を憲法に定礎させることができるだろう。

右に述べたごとく、自己情報コントロール権は個人情報取扱いのあらゆる局面で作用するため、正当な理由で収集され保有されている個人情報に関して、本人がその保有者たる国家に開示を請求する場面でも機能しうる。つまり、自己情報の開示請求は自己情報コントロール権行使の一場面であり、自己情報開示請求権は自己情報コントロール権の一部にすぎないのである。開示請求権以外にも、自己情報の収集拒否権、目的外利用拒否権、削除請求権、訂正請求権といった諸権利が自己情報コントロール権から派生する。その意味で、自己情報コントロール権は機能的権利の束によって構成されているということもできよう。

（2）抽象的権利としての自己情報開示請求権

自己情報コントロール権が複数の権利の束であり、その保障が情報インフラ整備の第一の目標になるというところから、この権利が単なる個人の主観的権利としての次元を超えて、情報システムを構築するための客観的原理・指導理念としての次元も有するということが分かる。あえてドイツ流の表現を使わせてもらえば、この権利には主観的権利と客観的原理の「二重の性格」があるといえる。[40]自己情報コントロール権を保障するということは、すなわち、それに適合的な個人情報保護システムを構築し、その中で個人が実効的に自己情報を把握できる状態を創出するということを意味する。特に、行政の保有する個人情報については、公権力の適正行使の確保という観点からも、本人が行政の情報取扱い過程に関与できるよう制度化されていなければならない。

このことは個人情報保護システムの構築にあたって立法者の役割が要求されるということでもある。[41] そのため自己情報コントロール権は、とりわけ開示請求権、削除請求権、訂正請求権の側面において、しばしば抽象的権利であるといわれる。[42] すなわち、何の制度的裏づけもないまま、憲法規定だけを根拠に具体的な作為請求のできる権利ではないとされる。それゆえ、個人の主観的権利として実際に行使できるようにするためには、法律や条例による具体化を必要とするという。[43] 確かに、自己情報コントロール権が実効的な自己情報のコントロールを行うためには、憲法規定だけでは不十分であり、法律や条例によって構築された実効的な個人情報保護システムが前提になければならない。その限りにおいて抽象的権利に言及することは正しい。しかし、抽象的権利であるということから、法律・条例がなければ権利といっても無内容であるとか、あるいはいったん法律・条例が制定されれば、それによって権利内容はいかようにでも決まるといった、単純な立法裁量論が帰結されてしまうと、それは自己情報コントロール権を誤った方向に内容形成しかねない。抽象的権利としての性格づけは、ともすれば、このような単純な立法裁量論に取って代えられてしまう傾向がある。そこで以下において、自己情報開示請求権を例にとって、それが抽象的権利とされることの意義と注意点を三つ記しておく。

第一に、自己情報開示請求権が抽象的権利とされる理由である。通常はそれが請求権としての性格を有するところに求められる。自己情報コントロール権の中でも、自己情報収集拒否権は、自由権としての性格を有するため、正当とされる収集の受忍を強いられることはあっても、権利としての具体性を否定されることはない。これに対して請求権は、そのための制度が用意されていなければ、権利行使の前提を欠くと思われており、法律・条例に基づかない請求権には具体性がないとされる。請求権ならいかなる場合でも法律・条例がいるとするのは疑問である[44]が、法律・条例など必要ないというのもいいすぎであろう。[45] というのも、自己情報の開示請求の際は、本人確認を

はじめとする開示の手続があらかじめ定められている必要があり、また、立法過程において一般に開示の利益と不利益を衡量して定められた、相手が本人であっても開示すべきでない事由（不開示情報）を前もって限定列挙しておく必要があるからである。このような細かい手続上の事項や不開示情報に関わる事項は憲法だけで確定できるものではない。だから法律・条例による具体化が必要とされるのである。

自己情報開示請求権の具体化に法律・条例がいるとされる理由が以上のようなものだとすると、今度は別の可能性が見えてくる。すなわち、もし法律・条例の必要性が何らかの方法によって満たされるのなら、いい換えれば、新たな制度を創設しなくても別の制度の借用で済ますことができるのなら、手続上の事項や不開示情報に関わる事項もそれで代替できるのではないか、ということである。この点は後でもう一度論じることにしよう。ここでは法律・条例の必要性を、それを必要とする理由も考えないで、硬直的に捉えることはミスリーディングであると指摘するにとどめたい。

第二に、右に述べたこととも関連するのだが、立法裁量の範囲に関してである。自己情報開示請求権の具体化は立法に委ねられるとしても、それは手続や不開示情報の規定の問題があるからであって、すべてが立法政策によって決まるわけではない。確かに、よりよい個人情報保護システムの構築には、よりよい立法政策が求められるし、自己情報開示のための手続や不開示情報の定め方にも立法政策が関わってくるが、しかし、自己情報開示請求権（ひいては自己情報コントロール権）の内実はもともと憲法によって与えられているのであって、当初からそれほど不明確というわけではないことに留意しなければならない。[46] したがって、立法政策にすべて委ねられているかのような理解がなされるとすれば、それは誤りというべきだろう。[47]

第三に、社会権のアナロジーを用いることに対する警戒である。自己情報開示請求権が抽象的権利だというと、

同じく抽象的権利と見られることの多い社会権（とりわけ生存権）[48]と同視されがちである。しかし、社会権（生存権）の場合は、財の再配分に関わる「健康で文化的な最低限度の生活」水準の確定に立法が必要とされるのであって、立法による具体化というときの意味が、自己情報開示請求権の場合と全然違っている。そのことを無視し、抽象的権利という表現に幻惑されて、両者の法的性格を同視するようなことはあってはならない。

四　最高裁判例から見た自己情報開示請求権

（1）判例の展開（概観）

今のところ、最高裁は自己情報開示請求権に明示的に言及する判決を下していない。あえていえば、後述する平成一三年判決が自己情報開示請求権を扱った唯一の最高裁判決である。下級審では、平成六年の高槻内申書事件における大阪地裁が、個人情報保護条例の定める自己情報開示請求権に触れたことがあるが[49]、これといった理由もなしに同請求権の憲法関連性を否定している。

しかし、個人情報の収集が問題になる場面では、最高裁はいくつか重要な判決を出している。たとえば、昭和四四年の京都府学連事件[50]では、犯罪捜査のために警察官が個人の容ぼう等を無断で写真撮影した行為が問題になったが、そこで「個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態（以下「容ぼう等」という。）を撮影されない自由を有するものというべきである。これを肖像権と称するかどうかは別として、少なくとも、警察官が、正当な理由もないのに、個人の容ぼう等を撮影することは、憲法一三条の趣旨に反し、許されないものといわなければならない」と判示している。この判決は行政による個人情報の取扱いに憲法一三条の枠があることを指摘した最初の判決であった。その後、昭和六一年のオービス事件判決[51]、平成七年の指紋

押捺拒否事件判決[52]、平成一〇年の監視カメラ事件判決[53]によって、京都府学連事件判決の趣旨が何度も確認されている。

また、私人間の事例ではあるが、平成一五年の早稲田大学講演会事件[54]における最高裁の判示も参考になる。この事件で収集された原告の個人情報は、「学籍番号、氏名、住所及び電話番号」といった「個人識別等を行うための単純な情報であって、その限りにおいては、秘匿されるべき必要性が必ずしも高いものではない」とされたにもかかわらず、最高裁は「このような個人情報についても、本人が、自己が欲しない他者にはみだりにこれを開示されたくないと考えることは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、本件個人情報は、上告人らのプライバシーに係る情報として法的保護の対象となるというべきである」と述べている。

行政の保有する個人情報の開示が問題となった事案としては前科照会事件[55]がある。ここで最高裁は、前科等は「人の名誉、信用に直接にかかわる事項であり、前科等のある者もこれをみだりに公開されないという法律上の利益を有する」とした上で、「市区町村長が漫然と弁護士会の照会に応じ、犯罪の種類、軽重を問わず、前科等のすべてを報告することは、公権力の違法な行使にあたる」とした。この事案では、前科のようなセンシティヴな個人情報の取扱いには「格別の慎重さが要求される」と判示され、たとえ法律に基づく正式の照会手続に応じただけであっても行政の行為の違法性は免れないとされている。

さらに、宇治市住民票データ流出事件では、住民票データの流出を防げなかった行政の管理監督責任が問題となったが、平成一三年の大阪高裁が、住民票データは「プライバシーに属する情報であり、それは権利として保護されるべきものである」と述べて、行政の責任を認めた[56]。最高裁は行政からの上告に対して不受理の決定を下し、大阪高裁の判決を維持している[57]。

以上のように、自己情報開示請求権についての判示はないものの、最高裁は近時ますます、行政による個人情報の取扱いには厳格な態度で臨んでいるように見える。ただ、プライバシーの権利とか自己情報コントロール権といった「新しい権利」に言及することは避け（最近、ようやくプライバシーという表現は用いるようになった）、頑ななまでに個別事例ごとの解決に終始している。このあたりの事情について、佐藤教授は「最高裁判所が自ら『プライヴァシーの権利』ないし『自己情報コントロール権』が憲法（一三条）によって保障されていると宣言した場合、裁判所としてどこまでかかわらなければならないのかへの恐れがあり、具体的事案の中で法的に保護に値するか否かを個別的に判断していくという途を選択しているのではないか」と推測する。(58) 最高裁の真意はもちろん分からないが、たとえ個別事例ごとの解決に終始しているとしても、最高裁の判断の背後には自己情報コントロール権に関する憲法論があって、それを踏まえた解決を目指していると理解しなければならず、そのように理解してはじめて、最高裁判例の統一性を説明することができると考える。

（2）平成一三年判決の内容

兵庫県レセプト事件における平成一三年判決は、先例として特別の意味を持つ。それは情報公開制度の下で個人情報の本人開示の問題を扱ったはじめての最高裁判決であり、さらにいえば、自己情報開示請求権の問題を扱った最初の最高裁判決といえなくもないからである。もちろん、この判決においても最高裁は個別事例の解決を志向しており、自己情報コントロール権はおろか、憲法という言葉すら持ち出していない。それゆえ、平成一三年判決は憲法と無関係であるようにも見える。しかし、平成一三年判決はこれまでの最高裁判例の傾向とも個人情報保護の潮流とも適合的であり、それは取りも直さず、右に述べた憲法論の展開とも親和的といえる。しかも、後述するよ

うに、憲法論を踏まえなければ理解しがたいところもある。こういった点も含めて、以下で平成一三年判決を分析したいが、その前にまず内容を明らかにしておこう。

平成一三年判決の事案は次のようなものであった。すなわち、兵庫県民である原告が自らの分娩に関する診療報酬明細書（レセプト）の開示を県に請求しようとしたところ、兵庫県には当時、個人情報保護条例が制定されておらず、それに基づく開示請求ができなかったため、やむを得ず情報公開条例を使って本人開示の請求をしたのであるが、兵庫県知事から当該レセプトに記載されている個人情報は、情報公開条例八条一項[59]の規定する不開示情報に当たると指摘され、非公開決定を下されたので、その取消しを求めて訴えたというものである。

これに対して一審の神戸地裁は、情報公開制度と個人情報保護制度を基本理念の異なる別個の制度と捉え、情報公開制度の下では個人の利益保護とは関係なく、誰もが公共のために情報の公開を請求できるし、情報公開条例八条一項も一般人の視点から非公開事由を定め、請求者が本人か第三者かを問うていないのだから、本人からの開示請求であっても非公開事由に該当する限り、請求を棄却すべきであるとした[60]。二審・大阪高裁はこれとは逆に、情報公開条例八条一項は個人のプライバシー保護を目的としているのだから、本人開示の場合のように、プライバシー保護が要請されない場合は、たとえ個人情報の記載された公文書であっても公開するのが制度趣旨であるとして、原告の請求を認容した[61]。この控訴判決を不服とする被告・兵庫県知事が最高裁に上告した。

最高裁は上告を棄却し、二審同様、情報公開条例に基づくレセプトの本人開示を認めた。その理由は次の通りである。兵庫県では「昭和六一年に本件条例が制定されて情報公開制度が採用され、平成八年に個人情報保護条例が制定されて個人情報保護制度が採用された」が、「上記の二つの制度は、本来、異なる目的を有するものであって、公文書を公開ないし開示する相手方の範囲も異なり、請求を拒否すべき場合について配慮すべき事情も異なるもの

である。そして、地方公共団体が公文書の公開に関する条例を制定するに当たり、どのような請求権を認め、その要件や手続をどのようなものとするかは、基本的には当該地方公共団体の立法政策にゆだねられているところである。したがって、広く県民等に公文書の公開を請求する権利を認める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、請求者は、県民等の一人として所定の要件の下において請求に係る公文書の公開を受けることができるにとどまり、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、「本件処分がされたのは、本件条例制定後個人情報保護条例制定前の平成五年のことであったという」ように、「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、前記のように異なる目的を有する別個の制度であるが、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うことができるのである。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利益と同一の権利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」る。とすれば、「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利益を害さないことが請求自体において明らかなときは、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、条例の合理的な解釈というべきである」。

このような観点から見ると、開示請求をしたのが本人であるのが請求それ自体において明らかで、かつ、情報公開条例の不開示規定が本人の権利利益を保護するためであることも明らかであって、しかも、「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」場合は、本人に当該公文書が開示されてもその権利利益を害するおそれはなく、当該請求に限っては非公開とすべき理由はないとした。

（3）平成一三年判決の解釈

平成一三年判決の結論自体は常識的であり、むしろ分かりやすいと評してよいだろうが、対照的に、その論理はどちらかというと分かりにくいといえる。[62] この点に関して松井茂記教授は、情報公開制度の下での個人情報の本人開示について、これを認めない否定説、情報公開制度と個人情報保護制度の相互補完性からこれを認める本来的肯定説、両制度の趣旨から本来これを認めないが、個人情報保護制度がない場合に限って、過渡的措置としてこれを認める便宜的肯定説の三つがあるとした上で、平成一三年判決が否定説の立場を退けたのは明らかとしつつも、それが本来的肯定説によるものなのか、便宜的肯定説によるものなのか明らかでないと批判している。[63] というのも、当時兵庫県に個人情報保護条例がなく、情報公開条例に訴えざるを得なかった点をいう部分は便宜的肯定説を示唆するが、両制度を相互排他的とはせず、むしろ相互補完的に公の情報の開示を実現するための制度と見る部分は本来的肯定説を示唆するように受け取られるからである。この論点について、学説の多くは、平成一三年判決は便宜的肯定説ないし折衷説を採用したと見ているようである。[64] 最高裁の曖昧な論理を素直に受け止める限り、おそらくは「前記本来的肯定説に配慮しつつ、前記便宜的肯定説に類似した立場を採用した」[65] と理解するのが穏当なところではないか。問題は、平成一三年判決がなぜこのような無理な論理構成をとったのか、である。そこには次のよう

な理由があると考える。

従来、学説上の議論において、情報公開制度の理念は憲法の知る権利の保障であり、個人情報保護制度の理念は憲法の自己情報コントロール権の保障であるとされてきたが、ある見解はこの理念の相違を理由に、両制度を異質のものと見なし、[66] 別の見解は二つの理念にむしろ共通性を見て、両制度を同質のものと見なしていた。[67] また、別の見解は憲法とは無関係に制度理念を想定し、その下で形成される制度像を選択するといい、[68] 通常は立法者がその制度像を選択するが、立法者の選択が明らかでないときは、解釈者が選択するとしていた。[69] いずれにしても、理念・制度像が先にあって、そこから現実の制度を解釈するという作法に依拠していた。[70] 現実の制度はたいてい本人開示の問題について何も語っていなかったため、何とかして制度の趣旨から読み解かなければならないと考えられた。

しかし、現実の制度の趣旨を読み解くのに、アプリオリに持ち出された制度像の出る幕はないとしても、憲法の要請は無視できない。なぜなら「いかなる理由があろうと、立法者には憲法との関係を一切断ち切るような制度化は許されていない」[71] からである。ただ、従来の学説は制度理念を厳格に切り分けるか、逆に融合させるか、どちらにしても両極端の対応をしてきた。たとえば、自己情報開示請求権は個人情報保護制度に属すべきものだから、情報公開制度に組み込むべきではないとか、自己情報開示請求権も知る権利と接合するのだから、当然に情報公開制度にも組み込まれているといった主張を繰り返してきた。しかし、憲法の要請はとにかく自己情報開示請求権を制度化することにある。自己情報開示請求権は個人情報保護制度で実定化する方が目的合理的であると主張することはできるし、個人情報保護制度に組み込んで、情報公開制度からは外すという立法選択をすることもできるだろうが、[72] あえて情報公開制度の中で具体化したとしても、そのこと自体は咎められるものではない。実際、情報公開条例に個人情報の本人開示規定をおく例はあったし、[73] 現在でもないわけではない。[74] 大事なことは自己情報開示請求権

をきちんと何らかの制度に位置づけることである。

以上のように考えると、自己情報開示請求権を保障する必要があるにもかかわらず、個人情報保護条例はまだ制定されておらず、しかし情報公開条例なら利用できるというとき、便宜的・暫定的に、情報公開条例によって自己情報開示請求権を受け止めたとしても、このことをあえて許さない趣旨の規定もなく、ほかに不都合な事情も見当たらない以上、そういう具体化の方法は許容範囲なのではないかと思えてくるのである。[75] 先にも述べた通り、情報公開制度の手続を借用することで、自己情報開示請求権を具体化できるのなら、少々いびつな手続になろうと、その方が憲法の要請に応えられるのではないか。もちろん、刑法で自己情報の開示請求をするような筋違いな要求はできないとしても、情報公開条例なら十分借用に耐えられるだけの制度枠組みを備えているのではないか。このように理解すると、平成一三年判決のやや無理な論理構成にも理由があると思えるのである。

五　本事件への適用としての解釈論

最後に、これまで述べてきた憲法論と判例理解を踏まえて、本事件の解釈論を展開する。最初に述べたように、解釈論にあたっては、現行法制に即した理解が求められる。したがって、憲法、福島県情報公開条例、福島県個人情報保護条例、先例としての平成一三年判決といった現行法の総体を整合的に読み解いていく作業が要求される。

（1）平成一三年判決の射程

本事件が平成一三年判決の射程内にあるかどうかは、本事件の結論を大きく左右する。この点、平成一三年判決の調査官解説によれば、「本判決は、情報公開条例のみが先に制定され、個人情報保護条例は制定されていない跛

行状態の下における情報公開条例の解釈について判示したものであり、個人情報保護条例が制定された後における情報公開条例に基づく個人情報の本人開示請求についてまで射程が及ぶものではない[76]」とされている。この解説をそのまま受け取ると、本事件は平成一三年判決の射程外ということになる。実際、一審・二審判決はそのように理解している。しかし、そのように理解してよいのだろうか[77]。確かに、平成一三年判決は処分時に個人情報保護制度が全く存在しない地方の事例であったが、「判旨のいう『個人情報保護制度が採用されていない状況』の意味次第で、判決射程に違いが出て[78]」くるかもしれないからである。福島県に個人情報保護条例はあるが、その実施機関に警察本部長が挙がっていない一方、福島県情報公開条例では実施機関に警察本部長が挙がっている。この状況が「個人情報保護制度が採用されていない状況」と同視できるか、である。

おそらく平成一三年判決は、「個人情報保護制度が採用されていない状況」をほんの一時的な例外現象と見て、いずれ解消されると推測していたのだろう。事実、判決時点の兵庫県では既に個人情報保護条例が制定・施行されていた。つまり、はじめに言及した制度間の「谷間」は早晩消滅すべき運命にあると思われていた。では、本事件のような「谷間」はどうだろうか。これについて、中川教授は平成一三年判決の射程は及ばないと解する。というのも、「このような場面で情報公開条例による本人開示を認めるならば、個人情報保護条例が実施機関から公安委員会等を抜いた趣旨が没却されてしまい、条例と条例の整合的な解釈に悖るからである。公安委員会への情報公開条例を用いた本人開示請求は、個人情報保護条例によって否定されており、判旨のいう『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』にあたると考えるべきである[79]」という。これは一審・福島地裁の理由づけと全く同じである（二審・仙台高裁の理由づけもほぼ同じ）。中川説の影響があったのであろう。

中川教授のいうように、情報公開条例は個人情報保護条例と整合的に解釈すべきであり、「情報公開制度におけ

る本人開示の余地を認める解釈が、他の法制度との間に矛盾を来たし、あるいは他の制度を否定する帰結をもたらすのであれば、逆に、情報公開制度上の本人開示は否定されていると解されなければならない[80]」だろう。しかし、問題は本人開示を認めると、本当に福島県の情報公開条例と個人情報保護条例が整合しなくなるのかにある。このことを理解するためには、二つの条例を制定過程にまで遡って、検討する必要がある。

（2）「実施機関」規定の立法事情

実は、情報公開条例の実施機関においても、当初、公安委員会と警察本部長は挙げられていなかった。それというのも、警察の仕事は犯罪捜査や司法警察に関わるがゆえに秘匿性の高い情報が多く、そもそも情報公開に対して消極的な意見が強かったことや、また、警察組織が国や他の都道府県の警察と相互に協力し、一体となって業務を遂行する必要性が大きいことから、一都道府県の警察情報だけを開示することに強い抵抗があったためである[81]。しかし、平成一一年に情報公開法が制定され（平成一三年四月一日施行）、これによって国家公安委員会と警察庁が対象機関に含められると[82]、今度は逆に、都道府県の公安委員会・警察本部長を実施機関から外すことの合理性の方が疑わしくなってきた。その結果、公安委員会・警察本部長を情報公開条例の実施機関に含める動きが進み、現在では、すべての都道府県が公安委員会・警察本部長を実施機関としている。

他方、個人情報保護条例の方は情報公開条例のときのような「外圧」がなかったため、公安委員会・警察本部長がそのまま実施機関外に残されることになった。ところが、平成一五年に行政機関個人情報保護法が制定され（平成一七年四月一日施行）、これによって国家公安委員会と警察庁が対象機関に含められると[83]、情報公開法制定のときと全く同じ現象が発生した。すなわち、各都道府県が個人情報保護条例を改正して、公安委員会と警察本部長を

実施機関に含める動きを見せはじめたのである。

福島県でも、平成一六年七月の個人情報保護審査会が取りまとめた「個人情報保護条例の改正についての意見」において、「公安委員会及び警察本部長を条例の実施機関とすることが適当である」と勧告されている。[84] その「説明」によると、「現行条例では、実施機関に公安委員会と警察本部は入っていないが、これは、条例制定当時に警察業務の特殊性や全国斉一性等の観点から、条例適用が難しいといった考えがあったためである。しかし、国家公安委員会と警察庁を含む行政機関個人情報保護法が制定されたこと、今現在の社会情勢や県民等のニーズを考えると、公安委員会及び警察本部が取り扱う個人情報についても、条例の対象とすべき条件は整ってきていると思われる。このことから、今回、条例改正の検討に当たって、警察本部から、実施機関に加わることについての意見聴取を行った。この中で、個人情報を保護すること及び条例の実施機関として参画することの重要性について、十分認識していることを確認した。したがって、公安委員会及び警察本部長を条例の実施機関とすることが適当であると考える。しかしながら、警察業務の特殊性を考えたとき、現行条例の規定がすべて適用されると警察の業務を遂行する上で支障が生じることも考えられる。このことから、本人収集の原則、センシティブ情報の収集禁止、目的外利用・提供の禁止及び個人情報取扱事務の登録についての例外規定を設けること、自己情報開示請求に対する不開示情報を整理するとともに適用除外の規定を設けること並びにその他所要の規定を設けることについては、今後、県において、当該機関における個人情報の適正な取扱いを確保する観点から検討いただきたい。なお、このような例外的措置については、必要最小限の改正とすることが望まれる」と書かれている。

この意見を受けて、知事は議会に個人情報保護条例の改正案を提出した。[85] 同改正案は平成一六年一二月一七日に特別の異議もなく採択されている。[86] 改正個人情報保護条例は平成一七年四月一日から施行されているが、附則一に

より、公安委員会と警察本部長を実施機関とする部分については、平成一八年四月一日から施行されることになっている。

以上のことから分かるのは、本事件において、「福島県が、個人情報保護条例の実施機関から、あえて警察本部長を除外した」とか、情報公開条例に基づく個人情報の本人開示を認めると、「福島県が個人情報保護条例の実施機関からあえて公安委員会及び警察本部長を除外した趣旨を没却することになる」といった事態など、極めて考えにくいということである。

平成一三年判決には、「昭和六一年に本件条例が制定されて情報公開制度が採用され、平成八年に個人情報保護条例が制定されて個人情報保護制度が採用されたものであるところ、本件処分がされたのは、本件条例制定後個人情報保護条例制定前の平成五年のことであった」というくだりがあるが、それにならっていうと、平成一二年に情報公開条例が改正されて警察本部長が実施機関に挙がり、平成一六年に個人情報保護条例が改正されて警察本部長が実施機関に挙がったものであるところ、本件処分がされたのは、情報公開条例改正後個人情報保護条例改正前の平成一四年のことであった、ということになる。これはまさに「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」とした平成一三年判決の事案と同じ状況なのではないだろうか。同じ状況だとすれば、これは「個人情報保護制度が採用されていない状況」と同視できるのではないだろうか。個人情報保護条例の実施機関に警察本部長が挙がっていなかったことをもって、情報公開条例に基づく本人開示を「許さない趣旨の規定が置かれている場合等」に当たると見なすことなどできないのではないだろうか。だとすれば、本事件は、平成一三年判決の射程に入る事案であるといってよいと思われるのである。

六　おわりに

憲法の自己情報開示請求権を現行法の一部と認める以上、それができるだけ実効的に保障されるような解釈論が立てられなければならない。もちろん、憲法の中から望むものが何でも出てくるというわけではないから、法律・条例と最高裁判例も併せてすべてを整合的に解釈できることが条件になる。そうすれば、情報公開制度と個人情報保護制度の「谷間」に陥ったかに見える本事件も救済されるのではないかと思われるのである。仮に不開示情報としての警察情報が問題となったとしても、平成一三年判決のいう「他の非公開事由の定めの合理的な解釈適用により解決が図られる」であろう。[87] いずれにせよ、これは便宜的・過渡的解決である。さらなる合理性の追求は個人情報保護条例に期待すればよい。

ちなみに、福島県に関しては、平成一八年四月一日以降、個人情報保護条例を通じて警察の保有する個人情報も開示請求できるようになる。その日以降は、情報公開条例に基づく警察情報への自己情報開示請求ができなくなる。しかし逆にいうと、それまでは情報公開条例の適用を認めるべきである。施行日を過ぎないと法律・条例は発効しないはずなのに、事実上それを前倒しするような措置をとることになるが、本事件のような事案（あるいは平成一三年判決のような事案）に限っては、例外と見なさざるを得ないだろう。なぜならそこにおいては、憲法の自己情報開示請求権の保障が問題になっているからである。憲法問題だからこそ、一時的な「谷間」であっても、それを埋める努力がされなければならないのである。

（1）　宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第二版）』二七九頁（有斐閣・二〇〇五年）、藤原静雄『逐条個人情報保護法』一六七頁（弘文堂・二〇〇三年）参照。

（2） http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040827_8.pdf
（3） http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040730_8.html
（4） 宇賀克也『ケースブック情報公開法』（有斐閣・二〇〇二年）参照。
（5） 第二東京弁護士会・情報公開制度推進委員会編『情報公開審査会答申事例にみる不開示事由の判断（改訂版）』（新日本法規出版・二〇〇五年）、自由人権協会編『情報公開条例の運用と実務（上）（増補版）』（信山社・一九九九年）参照。
（6） 理屈の上からいえば、個人情報保護制度の下で実質的に行政情報の公開請求を行う場合も考えられないではない。棟居快行「個人情報保護」公法研究六〇号七四頁（一九九八年）は、「公立学校における体罰の報告書が学校長から教育委員会に提出される場合」を例に、「情報の中身は体罰の報告のあり方という行政姿勢にかかわっており、請求の実体は行政監視のための情報公開請求」であると述べ、個人情報保護制度を利用した情報公開請求がありうることを指摘する。その上で、「現実には情報公開と個人情報保護とは交錯した関係にある」と結論づけている。
（7） 行政改革委員会・行政情報公開部会の「情報公開法要綱案の考え方」法律時報六九巻一号七一頁（一九九七年）によれば、「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るとともに、本人に開示すべき個人情報の範囲の在り方も、その中で専門的に検討すべき問題であると考える」と述べて、「このような考え方から、本要綱案には個人情報の本人開示を認める制度を盛り込まないこととした」とされている。最終的に成立した情報公開法も、この「情報公開法要綱案の考え方」を踏まえている。
（8） 塩野宏『行政法Ⅰ（第四版）行政法総論』三二四頁（有斐閣・二〇〇五年）。また、奥平康弘・塩野宏「〈対談〉情報公開法制定に向けて」（塩野宏発言）法律時報六九巻一号一四頁（一九九七年）、宇賀克也「個人情報の不開示」ジュリスト一一〇七号四二頁（一九九七年）も参照。
（9） （旧）大阪府公文書公開等条例
第一七条　本人は、実施機関に対して、公文書の本人開示を請求することができる。
二　実施機関は、前項の規定による請求に係る公文書に次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、当該公文書の本人開示をしなければならない。

（一）第一〇条各号に掲げる情報（第九条第一号に該当する情報にあっては、本人以外のものに係るものに限る。）

（二）個人の指導、診断、判定、評価等に関する情報であって、本人に知らせないことが正当と認められるもの

(10) 個人識別型とプライバシー型の区別については、西鳥羽和明「個人情報規定の法構造（上・下）」判時一六八九号一二頁、一六九〇号一〇頁（一九九九年）参照。

(11) 松井茂記『情報公開法入門』三三頁、一一六頁（岩波書店・二〇〇〇年）、兼子仁・佐藤徳光・武藤仙令編著『情報公開・個人情報条例運用事典』六八頁（悠々社・一九九一年）。

(12) 情報公開制度は、通常、何人であっても開示請求ができる仕組みを用意している。しかし、中には請求権者を国民や住民に限定するものもないではない。ただ仮に、それが請求権者の範囲を限定する制度であっても、請求権者に対して、公開すべき情報と自己との関係を問うわけではなく、請求理由を聞くことはあっても、請求を正当化する理由の提示まで要求するわけではないため、範囲外の人でも範囲内の人に開示請求を依頼すれば、容易に範囲限定をクリアすることができる。だから、請求権者を限定することに大した意味はないし、それゆえ限定する例もほとんどない。

(13) 松井・前掲書註（11）一一六頁。兼子他・前掲書註（11）六九頁も同旨。

(14) 二つの制度の「谷間」という表現は、国家補償の谷間の問題を連想させる。国家補償の谷間とは、国家賠償制度と損失補償制度のいずれにも入らないため、救済の受けられない国家補償法の空白領域をいう。塩野宏『行政法Ⅱ（第三版）行政救済法』三三一頁（有斐閣・二〇〇四年）、宇賀克也『国家補償法』四九五頁以下（有斐閣・一九九七年）、阿部泰隆『国家補償法』三頁、三三二頁（有斐閣・一九八八年）参照。個人情報の本人開示の問題は、本来、個人情報保護制度によってカバーされるべきだといわれており、どちらの制度に位置づけるべきかがそもそも定かでない国家補償の谷間の問題とは同一視できない。しかし、どちらの制度からも適切に受け止めてもらえず、結局、法の保護が与えられないままになるという点では、国家補償の谷間と共通するところがある。

(15) 平松毅『情報公開条例の解釈』一一五頁（信山社・一九九八年）、小幡純子「本人開示」法学教室二〇一号三二頁（一九九七年）参照。

(16) 本人開示を否定する判例としては、神戸地裁平成七年一一月二七日判決（行集四六巻一〇・一一号一〇三三頁）、長野地裁昭和六二年一〇月二二日判決（行集三八巻一〇号一四二三頁）があり、本人開示を肯定する判例としては、長崎

地裁平成一〇年一一月一八日判決（判例自治一八六号二六頁）、東京高裁平成九年三月一二日判決（判例自治一七六号一七頁）、大阪高裁平成八年九月二七日判決（行集四七巻九号九五七頁）、東京地裁平成八年五月二三日判決（判例自治一六九号三七頁）、東京高裁平成六年一〇月一三日判決（判例集不登載）、東京地裁平成六年一月三一日判決（判時一五二三号五八頁）がある。

(17) 最判平成一三年一二月一八日民集五五巻七号一六〇三頁。

(18) 第二審・仙台高裁平成一七年二月二四日判決、第一審・福島地裁平成一六年九月二一日判決（いずれも判例集不登載。ただし、一審判決については最高裁のウェッブページ掲載の「下級裁主要判決情報」に全文が登載されている）。なお、本事件については、上告人訴訟代理人の藤岡毅弁護士から貴重な訴訟資料をお借りすることができた。記してここに感謝申し上げる。

(19) 中川丈久「情報公開制度における本人開示について（上）」自治研究七四巻七号六九頁（一九九八年）は、「本稿は、情報公開や個人情報保護の制度のあり方について、憲法がどのような規律を及ぼすか、あるいは、憲法論的な光をあてることによって新たな知見を得るという視点を捨象している」と述べる。

(20) 中野次雄編『判例とその読み方（改訂版）』一〇頁以下（有斐閣・二〇〇二年）参照。また、松井茂記「憲法判例の法源性・先例拘束性と憲法判例の変更」樋口陽一編『講座　憲法学6権力の分立（2）』二〇三頁以下（日本評論社・一九九五年）も参照。

(21) Xにとって、平成一三年一一月一五日に福島警察署から出された「信号サイクル捜査報告書」が、Xの「赤信号無視」という事実を覆すのに不可欠の資料であった。そのため、警察の事実認定がこの報告書が出る前に既に終了していたのかどうかを知ることがXには重要であると思われた。

(22) 福島県個人情報保護条例

第二条　この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

二　実施機関　知事、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、地方労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会をいう。

(23) 福島県情報公開条例

第二条　この条例において「実施機関」とは、知事、教育委員会、公安委員会、警察本部長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、地方労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会をいう。

(24) 福島県情報公開条例

第七条　実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「不開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。

（一）法令若しくは他の条例（以下「法令等」という。）の規定により、又は実施機関が法律若しくはこれに基づく政令の規定により従う義務のある各大臣その他国の機関の指示により、公にすることができないと認められる情報

（二）個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、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もの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア　法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ　人の生命、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

第九条　実施機関は、開示請求に係る公文書に不開示情報（第七条第一号に該当する情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該公文書を開示することができる。

第一〇条　開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。

(25) 行政機関個人情報保護法一四条も七つの不開示情報を列挙する。また、福島県個人情報保護条例一二条も八つの不開示情報を列挙する。

(26) 福島県個人情報保護条例一一条一項は「何人も、実施機関に対し、当該実施機関が保有する公文書に記録されている自己に関する個人情報（第五条第三項第一号の事務に係るものを除く。）の開示の請求をすることができる」と規定する。

(27) 棟居快行「自己情報開示請求権の法的権利性」受験新報七月号一〇頁（一九九五年）。

(28) 学説状況については、松井茂記「プライヴァシーの権利について」法律のひろば四一巻三号二七頁（一九八八年）参照。

(29) 長谷部恭男『憲法学のフロンティア』一一〇頁（岩波書店・一九九九年）、竹中勲「プライヴァシーの権利」高橋和之・大石眞編『憲法の争点（第三版）』七二頁（有斐閣・一九九九年）、佐藤幸治「プライヴァシーの権利と個人情報の保護」宮田豊先生古稀記念『国法学の諸問題』三六頁（嵯峨野書院・一九九六年）、松井茂記「情報コントロール権としてのプライバシーの権利」法学セミナー四〇四号三七頁（一九八八年）参照。

(30) 佐藤幸治「プライヴァシーの権利（その公法的側面）の憲法論的考察（一～二）」法学論叢八六巻五号一頁、八七巻六号一頁（一九七〇年）。

(31) 佐藤・前掲論文註（29）五四頁。

(32) 長谷部恭男・宇賀克也「情報公開・個人情報保護」宇賀克也・大橋洋一・高橋滋編『対話で学ぶ行政法』一三七頁（有斐閣・二〇〇三年）によれば、「社会的評価から自由な領域の保護とか、観衆の分離による自己イメージのコントロールという学説は、むしろ、自己情報のコントロールがもつ価値を論ずるものだ」と述べ、自己情報コントロール権説以外のプライバシー権理解は自己情報コントロール権を補完するものと位置づけている。

(33) センシティヴ情報とは、佐藤・前掲論文註（29）五九頁によると、「個人の心身の基本に関する情報」、「思想・信条、精神・身体に関する基本情報、重大な社会的差別の原因となる情報」とされる。

(34) 佐藤・前掲論文註（29）五九頁。

(35) 松井・前掲論文註（28）三八頁、松井・前掲論文註（29）四〇頁、長谷部恭男『憲法（第三版）』一六一頁（新世社・二〇〇四年）。

(36) 竹中・前掲論文註（29）七二頁。

(37) 阪本昌成『プライヴァシー権論』八頁（日本評論社・一九八六年）。

(38) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第三版）』一一五頁（岩波書店・二〇〇二年）。佐藤幸治『憲法（第三版）』四四五頁（青林書院・一九九五年）も参照。

(39) 芦部信喜『憲法学Ⅱ人権総論』三七九頁（有斐閣・一九九四年）。

(40) 拙稿「ドイツ基本権論の現状と課題」ジュリスト一二四四号一九〇頁（二〇〇三年）。

(41) この問題を「基本権の内容形成」という観点から一般的に考察する小山剛『基本権の内容形成』（尚学社・二〇〇四年）が参照に値する。

(42) 佐藤・前掲論文註（29）七三頁、竹中・前掲論文註（29）七三頁。

(43) 松井・前掲論文註（28）四〇頁、松井・前掲論文註（29）四一頁、芦部・前掲書註（39）三八二頁も、「抽象的権利」という言葉こそ使わないが、法律・条例による具体化の必要性を指摘する。

(44) 竹中・前掲論文註（29）七三頁は、「抽象的権利であることは、状況によっては憲法一三条だけを援用して（たてにとって）司法的救済が得られることがあることを否定するものではなく、この点は、とくに削除請求権について妥当しよう」と述べ、具体例として厚生省援護局身上調査票訂正等請求訴訟（東京高裁昭和六三年三月二四日判決・判時一二六八号一五頁）を引用している。佐藤・前掲論文註（29）七四頁、松井・前掲論文註（29）四一頁も同旨。

(45) これに対して、棟居・前掲論文註（27）一〇頁は「自己情報開示請求権については、固有情報に対するかぎりで、憲法上の具体的請求権としての位置づけを認めることに困難は少ないように思われる」と述べる。その理由は、第一に、それがもともと個人の自律を守るという自由権的性格を強く有していること、第二に、その効果が本来保有するべきでない個人情報を行政機関が保有していないかどうかのチェックにとどまること、第三に、開示すべきかどうかの判断が単純で一義的な衡量で済むこと、にあるという。確かに、「プライヴァシー固有情報」に関わる単純な利益状況の下では、具体的権利性を認めることに困難は少ないと思われるが、しかしこの状況を広く一般化するのは無理であろう。

(46) 佐藤・前掲論文註（29）七二頁、八九頁。

(47) 佐藤・前掲論文註（29）七四頁は、この種の問題では「立法的解決にまたなければならないところが少なくない」としつつ、「ただ、立法的解決にあたっては、…憲法上のプライヴァシーの権利（自己情報コントロール権）が基礎にあるのであって、どのような枠組みを作るかはすべて立法裁量に委ねられているわけではないことを強調」する。その上で、自己情報開示請求権を立法によって全く裁量的に創設されたものと見る「創設」説と同権利は憲法上一義的に決まっていて、立法はそれを確認するだけのものと見る「確認」説を対比し、両者の中間たる「確認的創設」説を提唱する。

(48) 生存権を抽象的権利と位置づける見解として、たとえば、芦部・前掲書註(38)二四四頁、佐藤・前掲書註(38)六二二頁、佐藤功『日本国憲法概説(全訂第五版)』二九八頁(学陽書房・一九九六年)、伊藤正己『憲法(第三版)』三八一頁(弘文堂・一九九五年)がある。

(49) 大阪地裁平成六年一二月二〇日判決・判時一五三四号三頁によれば、自己情報開示請求権は憲法や児童の権利条約から直接導き出されるものではなく、「条例により創設的に認められた権利である」とされた。なお、同事件は訴えの利益が消失したとして、二審・大阪高裁によって却下され、判決が確定している(大阪高裁平成八年九月二七日判決・判例自治一六三号六八頁)。

(50) 最大判昭和四四年一二月二四日刑集二三巻一二号一六二五頁。

(51) 最判昭和六一年二月一四日刑集四〇巻一号四八頁。

(52) 最判平成七年一二月一五日刑集四九巻一〇号八四二頁。

(53) 最判平成一〇年一一月一二日(判例集不登載)。

(54) 最判平成一五年九月一二日民集五七巻八号九七三頁。

(55) 最判昭和五六年四月一四日民集三五巻三号六二〇頁。

(56) 大阪高裁平成一三年一二月二五日判決(判例集不登載)。

(57) 最決平成一四年七月一一日(判例集不登載)。

(58) 佐藤・前掲論文註(29)七一頁。

(59) 兵庫県情報公開条例八条は、「実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、公文書の公開を行わないことができる。」とし、その一号において、「個人の思想、宗教、健康状態、病歴、住所、家族関係、資格、学歴、職歴、所属団体、所得、資産等に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)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くないと認められるもの」と規定していた。

(60) 神戸地裁平成七年一一月二七日判決・行集四六巻一〇・一一号一〇三三頁。

(61) 大阪高裁平成八年九月二七日判決・行集四七巻九号九五七頁。

(62) 松井茂記「平成一三年判決評釈」民商法雑誌一二六巻六号一七五頁(二〇〇二年)、中川丈久「平成一三年判決評

釈」地方自治判例百選（第三版）三九頁（二〇〇三年）、佐伯彰洋「平成一三年判決評釈」判例自治二三五号一五頁（二〇〇三年）。

(63) 松井・前掲論文註（62）一七五頁。なお、松井教授自身は否定説を支持する。

(64) 佐伯・前掲論文註（62）一五頁、中川・前掲論文註（62）三九頁、宮武康「平成一三年判決評釈」判タ一一二五号二五九頁（二〇〇三年）、古本晴英「平成一三年判決評釈」法律時報七五巻五号五六頁（二〇〇三年）、早坂禧子「平成一三年判決評釈」法令解説資料総覧二四四号一一二頁（二〇〇二年）、米沢広一・羽渕雅裕「平成一三年判決評釈」判例自治二二七号一一五頁（二〇〇二年）、磯部哲「平成一三年判決評釈」季報情報公開五号一五頁（二〇〇二年）。もっとも、清水幸雄「平成一三年判決評釈」清和法学研究九巻二号八〇頁、八三頁（二〇〇二年）は本来的肯定説によって平成一三年判決を理解する。

(65) 宮武・前掲論文註（64）二五九頁。

(66) 松井茂記『情報公開法（第二版）』三頁、五三頁（有斐閣・二〇〇三年）。

(67) 棟居快行『憲法フィールドノート（第二版）』一五四頁（日本評論社・一九九八年）、右崎正博「情報公開」公法研究六〇号六〇頁（一九九八年）、赤坂正浩・平成八年度重要判例解説一〇頁（一九九七年）。

(68) 中川・前掲論文註（19）六八頁。

(69) 中川丈久「情報公開制度における本人開示について（下）」自治研究七四巻八号六二頁（一九九八年）。中川教授は、情報公開制度の制度像として「誰でも見ることのできる情報のみを開示対象とする」制度と、「誰にでも公開すべき情報」に加えて「自分だけが見ることのできる情報」を開示する制度の二つ挙げ、どちらかというと後者の制度像が望ましいとする（中川・前掲論文七一頁、中川丈久・平成一三年度重要判例解説五〇頁（二〇〇二年）参照）。しかし、立法論上の政策理念として二つの制度像を掲げる意図は理解できるとしても、解釈論において、二つの制度像がどのように生かされるのかは不明である。中川教授は憲法の視点を「捨象」しているとされるだけに、なおさらその制度像の根拠が問われなければならないと思われる。

(70) 福井章代「平成一三年判決・最高裁調査官解説」法曹時報五五巻一二号一六一頁（二〇〇三年）。

(71) 拙稿・憲法判例百選Ⅰ（第四版）一七一頁（二〇〇〇年）。

(72) 井上亜紀「情報公開制度における自己情報開示請求権」手島孝先生古稀祝賀論集『新世紀の公法学』三五五頁（法律文化社・二〇〇三年）は、「行政情報の中には自己情報も含まれており、行政情報の公開請求権に自己情報の開示請求権も含まれている」と述べ、ただ、「情報公開制度と個人情報保護制度の両方がある場合に重複を避けるために制度を調整することを否定するものではない」（三五七頁）という。結論において、本稿と大きく変わらないが、本稿は制度の側から自己情報開示請求権を見ておらず、自己情報開示請求権の側から制度を見ている点で、井上論文とは正反対の見方をしている。本稿は自己情報開示請求権の保障を重視しているが、それが情報公開請求権と重なることを当然視していない。

(73) 個人情報保護条例が制定されるまで、本人開示規定をおいていた例として、大阪府、北海道、青森県、埼玉県、広島県、岐阜県等の各情報公開条例がある。

(74) 三重県情報公開条例八条は「公文書の本人開示」を規定している。ただし、こうした例は「あくまで個人情報保護制度が整備されるまでの便宜的・暫定的措置と考えられている」（皆川治廣「平成一三年判決評釈」法学教室二六一号一三三頁（二〇〇二年）という。ちなみに、三重県の場合は、実施機関が公安委員会と警察本部長の場合に限定されており、ちょうど個人情報保護条例が外したものを情報公開条例が拾っている形になっている。これはまさに「個人情報保護制度が整備されるまでの便宜的・暫定的措置」といえよう。

(75) 中川・前掲論文註（69）重要判例解説五一頁は、平成一三年判決の背景に「個人情報に対する裁判所の特別の関心、すなわち、他の情報と違い、立法政策に委ねきりにされるべきではない特別のタイプの情報であるという考え方」があることを指摘する。この指摘は正当であると思う。ただし、中川教授はすぐに「別の捉え方もできそうである」と述べて、個人情報保護の憲法的次元に深入りしなかった。

(76) 福井・前掲論文註（70）一五八頁、同『最高裁　時の判例Ⅰ公法編』一六五頁（有斐閣・二〇〇三年）。

(77) なお、情報公開法の事例であるが、個人情報の本人開示が求められた事件で、下級審の判決は、情報公開法の文言と構造のほかに、立法過程において、情報公開法では個人情報の本人開示は認めず、新たに制定する行政機関個人情報保護法に委ねる旨の認識があったことを理由に請求を棄却している（名古屋地裁平成一四年一〇月三〇日判決・判時一八一二号七九頁、名古屋高裁平成一五年五月八日判決・判例集不登載）。

(78) 中川・前掲論文註(69)重要判例解説五一頁。
(79) 中川・前掲論文註(62)三九頁。他方、佐伯・前掲論文註(62)は、このような場合、「情報公開条例が、本人開示を禁止する規定を置いていなければ、このような個人情報保護制度の不備を補って、本人開示を認めるべきであるとの解釈が、情報公開制度と個人情報保護制度は相互補完的なものであるという本判決の理解から引き出すことができる」とする。
(80) 中川・前掲論文註(69)六五頁。
(81) 宇賀克也『行政手続・情報公開』一九〇頁、一九九頁(弘文堂・一九九九年)。
(82) 松井・前掲書註(66)七〇頁、七三頁。宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説(第二版)』二五頁、二六頁(有斐閣・二〇〇四年)。
(83) 宇賀・前掲書註(1)二二九頁、二三〇頁。
(84) 福島県個人情報保護審査会『個人情報保護条例の改正についての意見』二頁(二〇〇四年)。
(85) 改正案の質疑において、県の鈴木総務部長は「公安委員会と警察本部長が実施機関となることにつきましては、このことにより、県の執行機関のすべてにおいて条例にのっとった個人情報の管理がなされ、また県民等の自己情報の開示、訂正及び利用停止の請求が可能になるなど、本件の個人情報保護制度にとって大きな意義を持つものと考えております」と答弁している(平成一六年一二月二日招集『福島県議会定例会会議録』一〇九頁)。
(86) 前掲『福島県議会定例会会議録』一四七頁。
(87) 福島県情報公開条例七条四号は不開示情報として、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」を定めている。