

個人情報第45号～48号

審査請求人；近藤 ゆり子 外3名

## 補充意見書

岐阜県個人情報保護審査会長 様

2015年4月8日

上記審査請求人ら代理人

弁護士 山田 秀樹

外

上記各事件については、すでに2015年2月27日付けで意見書を提出しているところであるが、同意見書を補充する意見書を提出する。

### 第1 個人情報保護制度の憲法的意義

#### 1 個人情報開示請求と自己情報コントロール権

個人情報保護制度（個人情報保護法及び個人情報保護条例を含めてこのようにいう）による個人情報開示請求は、憲法上の権利である自己情報コントロール権を具体化したものである。

自己情報コントロール権とは、個人が、他者の保有する自己に関する情報についての閲読、訂正、抹消、利用停止等を求める権利をいう。これは、プライバシー権の重要な一内容とされ、憲法13条後段により保障される（芦部信喜「憲法」、長谷部恭男「憲法」など）。裁判例においても、「自己の個人情報を正当な目的や必要性によらず収集あるいは保有されないという意味での自己の個人情報をコントロールする権利」という形で承認されている（仙台地裁2012年3月26日判決）。

このような権利が認められる背景は、現代の高度に発達した情報化社会では、本来的には自己に帰属すべき個人情報が行政機関によって集中的に管理され、本

人の知らないところで個人情報、本人に不利益な使い方をされるおそれがある。そのため、行政機関によっていかなる自己情報が集められているかを知り、不当に使われないよう、本人が積極的に関与する必要がある、自己情報コントロール権の重要性が、今日、ますます高まっている状況にあるからである。

## 2 自己情報コントロール権の制約原理

自己情報コントロール権は、上記のとおり憲法13条後段によって保障された憲法上の権利であり、精神的自由に属する権利である。したがって、その制約が許されるのは、自己情報コントロール権を行使することで他者の人権と矛盾・衝突をきたす場合、すなわち内在的制約の場合に限られる。外在的制約あるいは政策的制約は許されない。その結果、「公共の安全と秩序の維持」というような、誰の、いかなる権利との矛盾・衝突であるのか不明確で曖昧な要件でもって、自己情報コントロール権を制約することはできない。

## 3 必要最小限度の制約

上記のとおり、自己情報コントロール権は内在的制約のみが許されるものであるところ、同権利が基本的人権の中核を担う幸福追求権の重要な要素たるプライバシーの一内容であり、現代の情報化社会を背景にその重要性がますます高まっていることから、その制約は必要最小限度のものでなければならない。自己情報コントロール権に対して過度の制約を許容する法令は、憲法13条に反し違憲となる。

## 4 個人情報保護制度は確認規定である

個人情報保護制度は、個人が行政機関に対して、自己の個人情報について開示を求めることを権利として認め、その上で、個人情報の訂正、利用停止、削除などの請求を認めている。

これらの規定は、自己情報コントロール権の一内容たる個人情報開示請求権を定めたものに他ならない。上記のとおり、自己情報コントロール権はもともと憲法上保障された権利であり、個人情報保護制度によって創設された権利ではない。したがって、個人情報保護制度に基づく個人情報開示請求権は、憲法上の権利として保障されることを確認的に規定したものにすぎない。

## 5 非開示規定の限定解釈

以上のとおりであるから、個人情報保護制度の非開示規定（岐阜県個人情報保

護条例（以下、単に条例という）でいえば14条各号の規定）は、単に法律上の個人情報開示請求に対する制限を意味するにとどまらず、憲法上の人権、とりわけその中でも中核に位置付けられる人権である自己情報コントロール権を制約することを意味するものであるから、その制約は必要最小限度のものでなければならない。

この点、個人情報保護制度では、「公共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」という規定で非開示を許容している例がほとんどであるが（例えば、条例14条5号）、これは具体的な人権間の矛盾・衝突を理由として自己情報コントロール権を制限したものとは到底いえず、内在的制約に基づく必要最小限度の制限とはいえない。したがって、上記規定は違憲と言わざるを得ない。

仮に、かかる法令を合憲とするためには、限定解釈をするほかない。すなわち、「公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」とは、自己情報コントロール権を保障することの重要性よりも、個人情報が開示されることで「公共安全と秩序の維持」が損なわれる危険を回避し、防止することの必要性が優越する場合と限定して解釈しなければならない。具体的には、個人情報を開示することで、「公共安全と秩序の維持」が害される「明白かつ差し迫った現在の危険」がある場合でなければならないというべきである。条例14条5号で言えば、「公共安全と秩序の維持」の例示とされている「犯罪の予防」「鎮圧」「捜査」は、現に犯罪が行われ、あるいは行われようとしている場合（意見書で述べた司法警察の場面）と理解すべきである。そうでなければ、これらの規定、あるいはこれらの規定の適用は違憲とならざるを得ない。

6 以上のことを前提に、本件開示請求と非開示理由について述べる。

## 第2 本件開示請求と非開示理由について

### 1 はじめに

県警本部長は条例2条2号の「実施機関」として、開示請求者の個人情報の開示義務を負う。

本件において、各審査請求人が開示を請求している情報は、同人らが大垣警察に収集された情報であり、後述する議事録の記載からも明らかのように、「特定

の個人を識別するもの」(条例2条1号)に該当し、県警本部長は、各審査請求人に対して、個人情報の開示義務を負う。

しかし、県警本部長は、条例14条5号及び同15条の2に該当するとして非開示決定を行い、諮問庁もこれを是認する。

しかしながら、上記第1で述べたとおり、「公共安全と秩序の維持」という内在的制約ならざる理由(外在的制約あるいは政策的制約)でもって開示請求に制限を加えることは許されない。本条例が合憲と言えるためには、「公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」があるとは、「明白かつ差し迫った現在の危険」がある場合をいうと解釈しなければならない。

## 2 条例14条5号に該当しないこと

### (1) 「犯罪の予防」の解釈

条例14条5号は、「公共安全と秩序の維持」の例示として「犯罪の予防」を挙げているところ、「犯罪の予防」とは、犯罪の発生を未然に防止することを指すが、ここにおいて未然に防止すべき「犯罪」とは、一般的・抽象的なおそれが認められるだけではならず、犯罪の発生が「明白かつ差し迫った現在の危険」として存在することが必要である。

このように予防すべき「犯罪」に具体性が求められる理由は、既に述べたとおり、憲法上保障される自己情報コントロール権という人権に、人権と人権の衝突を調整するための内在的制約しか認められないこと、そもそも個人情報の帰属主体が当該個人であり、個人情報の開示に人権相互の衝突が想定されず、制約は本来認められないこと、制約を認められるとしても、精神的自由権に対する制約と同程度、すなわち必要最小限度の制約しか認められないことから導かれる。

加えて、そもそも警察活動は、公権力の活動としてその人的設備・物的設備の規模や権限などから、市民の自由や人権などへの重大な制約をもたらすおそれをその性質上含有している。このような性質上、個人にその処分性が帰属する個人情報につき、当該個人情報の非開示を厳格に解することは、基本的人権への制約を防ぐため、また、どのように自己がコントロールすべき情報を警察が収集しているかを把握することが主権者たる国民が公権力を監視するという側面から必要不可欠となる。

抽象的に「犯罪の予防」、ひいては、「公共安全と秩序の維持に支障を及ぼす

おそれ」を認めることは、警察権力が、およそ全ての国民を「犯罪者予備軍」とみなし、「犯罪の予防」を免罪符として、情報収集を行ない、かつその情報を開示せずに済むこととなり、これは、警察が恣意的に国民（住民）の情報を収集・管理したうえで、収集された本人は自己に関する情報を収集された事実それ自体も、収集された情報の真偽も把握できないことを意味することとなる。

「犯罪」を一般的・抽象的なもので足りるとする解釈は、警察という公権力に対する自己情報コントロール権を全く認めないことになり、違憲であるとともに、条例において実施機関に県警本部長を挙げている意味を失わせるものである。

「公共安全と秩序の維持」を口実に、「プライバシーなどの市民的自由や正当な政治的、社会的諸活動を抑制、侵害しかねない警備公安警察や公安調査庁などの国民監視活動や情報収集活動によって収集された個人情報」が非開示とされてはならない。

## (2) 本件における判断

ア 本件において個人情報を開示するには、具体的な犯罪の蓋然性など全くなく、「犯罪の予防」など認められないことは意見書でも述べたが、以下のとおり補充する。

イ 本件では、大垣警察と株式会社シーテックとの間で行われた情報交換において、4通の議事録が存在することが明らかとなっている（①2013年8月7日、②2014年3月4日、③同年5月26日、④同年6月30日。以下、日付けを番号で示す）。

この議事録によって、大垣警察が審査請求人らの情報についてどのような情報を収集・管理しているか、一部ではあるが判明している。

そこでは、株式会社シーテックが、大垣警察から「南伊吹風力の事業概要情報を必要としている」として、右事業の進捗情報についてやりとりがなされている（①）。そうすると、本件でいう「犯罪の予防」とは、風力発電施設建設との関係で想起される、営業妨害等の刑事法に関する行為の予防であると考えられるところ、議事録にも表れているとおり、風力発電施設建設事業の進捗状況からしても、営業妨害等の犯罪に「明白かつ差し迫った現在の危険」があるとは全く考えられないのである。

ウ 審査請求人MS、同MT

両名は、大垣警察から「自然に手を入れる行為自体に反対する人物」との評価を受けている（①）。また、大垣警察はシーテックから、同人らが実施した都合3回の風力発電に関する勉強会の情報を収集し（①②④）、さらに、上石津町上鍛冶屋地区の総会の情報を収集している（③）。

このような自己の価値観に対する評価や、居住地区で行われている勉強会などは、まさしく、「プライバシーなどの市民的自由や正当な政治的、社会的諸活動であり、警備公安警察や公安調査庁などの国民監視活動や情報収集活動によって収集された個人情報」といえ、「公共の安全と秩序の維持」を口実に収集してはならない個人情報である。

#### エ 審査請求人近藤、同 FN

両名についていえば、そもそも、「南伊吹風力の事業」に何らの関係も持っていなかった人物であり、大垣警察自身が、審査請求人近藤及び同船田が審査請求人 MS 及び同 MT との「連携により大々的な市民運動へと展開する」ことを「回避したい行為」とであると暴露している（①）。

大垣警察が収集した審査請求人近藤、同 FN に関する風力発電以外の市民運動や個人情報（特に、審査請求人 FN についての「気を病んでおり入院中である」などはその最たるもの）については、「プライバシーなどの市民的自由や正当な政治的、社会的諸活動に対する警備公安警察や公安調査庁の国民監視活動や情報収集活動によって収集された個人情報」であり、「公共の安全と秩序の維持」を口実に収集してはならない個人情報である。

オ 本件は、「公共の安全と秩序の維持」のために個人の情報が収集され、民間業者に提供されたものではない。真の目的は別のところにあると言わざるを得ない。それは、一言で言って市民運動潰しであり、警察法2条2項に違反する行為と言わざるを得ない。

カ 従って、本件非開示決定は、条例14条5号に該当しない違法なものである。

### 3 条例15条の2に該当しない

#### (1) 個人情報の存否は明らか

本件では、上述のとおり、大垣警察とシーテックとの情報交換の議事録が明らかとなっており、大垣警察が審査請求人らに関する情報を収集していた事実自体は既に明らかとなっている。

審査請求人らの情報を収集しているか否かの存否は既に明らかとなっているところであるが、存否応答拒否規定が適用されると判断した県警本部長及び諮問庁は、既に条例14条5号の具体的な「犯罪の予防・・・その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」が生じているとでもいうのであろうか。本件において、存否応答拒否規定を適用することは全くの論外である。

(2) 存否応答拒否規定が本件に適用されないことについての補充

条例15条の2によれば、個人情報の存否を応えるだけで条例14条5号の情報を開示することになるときは、存否応答拒否ができる。

この存否を答えるだけで、「犯罪の予防・・・その他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認めることにつき相当の理由」があるか否かの判断は実施機関である行政庁が行うものではあるが、無条件に行政庁による一次的判断を尊重すると、不開示とされた決定を開示請求者が訴訟で争う場合、公権力が隠れてどのように自己の情報を収集していたか否かについて個人の力で証拠を収集しなければならないことを意味し、開示請求者に過度の立証上の負担を課すことになる。

そうすると、存否応答拒否処分をなされた開示請求者は、結局、自己の情報について全くコントロール（管理・訂正・処分）できないことと同義となる。したがって、行政庁は、存否応答拒否の結論に至る判断過程、判断の根拠となる事実については具体的に示されなければならない。

しかしながら、県警本部長においてはそのような事実は示されていない。

(3) 仮に、行政庁の一次的判断を尊重するとしても、「本制度の運用にあたっては、不当に本規定を適用することのないよう十分配慮すべきである」（『行政機関等個人情報保護法制研究会報告書』での指摘）るのであり、少なくとも、存否応答拒否と不開示理由との関連が適切であるかどうかのチェックは何らかの手段でなされる必要がある。なぜなら、存否応答拒否と不開示理由との関連性のチェックが全くなされないのであれば、実質的には無条件で存否応答拒否が認められることと変わらないからである。

そこで、このような事態に対応するために、個人情報保護審査会によるインカメラ手続が規定されている。審査会は、本件について判断するに当たっては、インカメラ手続は必要不可欠である。

### 第3 まとめ

以上の次第であるので、審査会におかれては、速やかに諮問庁に対して、非開示決定処分を取り消し、審査請求人らの個人情報を開示するとの答申を出されるように求める次第である。

以上