

情報公開・個人情報保護における 全国「共通解釈」と地方「自主解釈」⁽¹⁾

石 森 久 広

1. はじめに

(1) 報告の趣旨

(2) 担当した判例解説から

横浜地裁平成23年1月26日判決

名古屋地裁平成22年11月11日判決

(3) 問題の所在 全国「共通解釈」と地方「自主解釈」

2. 法人代表者印影の不開示取扱い

(1) 東京高判平成18年11月29日

(2) 大阪市情報公開審査会平成14年12月20日答申第126号

(3) 福岡市情報公開審査会平成23年10月31日答申第3号

3. 試験答案の本人開示

(1) 経緯

(2) 東京地判平成15年8月8日、東京高判平成16年1月21日

(3) 大阪市個人情報保護審議会平成19年3月30日

(4) 福岡市個人情報保護審議会平成24年1月23日答申第4号

4. 税務関係個人情報照会への回答可否

(1) 熊本県荒尾市情報公開・個人情報保護審査会平成24年3月8日

地方税法20条の11

労働保険の保険料の徴収等に関する法律27条

刑事訴訟法507条

刑事訴訟法197条2項

(2) 目的外利用・外部提供可否判断

各法律の規定と「相当な理由のあるとき」

各法律における「公益」と個人情報保護

5. おわりに

(1) 小括

(2) 情報公開法と情報公開条例，個人情報保護法と個人情報保護条例

(3) 条例制定権・自主解釈権の射程

(4) 審査会・審議会の立場と対応

1. はじめに

(1) 報告の趣旨

法律と条例，情報公開・個人情報保護制度を構成する同じ条文の解釈には，あるべき解釈が1つあるのであろうか。例えば，「権利濫用」の判断には当該地方公共団体の職員の規模，つまり当該地方公共団体固有の事情が考慮要素の1つに加えられるかもしれない⁽²⁾。また，いわゆるプライバシー型と個人識別

(1) 本稿は，2012年8月30日から8月31日に開催された「第10回情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラム」(一般財団法人行政管理研究センター主催，情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラム世話人会企画協力，於：独立行政法人国立大学財務・経営センター「学術総合センター」)において，「地方審査会の運営の実情について 最近の審査会・審議会からの『自主』解釈・運用例」と題して報告した内容に加筆修正を施したものである。貴重な報告の機会をいただき，同フォーラム世話人代表の堀部政男一橋大学名誉教，世話人の藤原静雄中央大学法科大学院教授をはじめ関係者各位に，厚く御礼を申し上げます。同フォーラム全体については，季報情報公開・個人情報保護47号(2012年)を参照。

(2) 開示請求の対象が段ボール120箱にも上る事例で，横浜地判平成22年10月6日(判自345号25頁)及びその控訴審である東京高判平成23年7月20日(判自354号9頁)は，「これに係る事務処理を行うことで実施機関の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合であって」とし，業務遂行への支障を考慮事項としているので，この場合，職員の規模も一要素となり得るであろう。

型のように、条文そのものが違えば、異なった解釈もありうるということになる。本報告は、それとは別に、例えば、後に見る、印影の「法人の正当な利益を侵害するおそれ」の有無の判断につき、地方公共団体ごとに違った解釈・運用がなされていることをどうみたらよいのか、という問題意識の下、地方ごとの独自解釈があり得るか、につき、いくつかの事例をもとに考察してみようとするものである。

これは、地方の審査会委員には、全国の読み方と違った読み方をしてよいのか、とりわけ法律の読み方と違った読み方をしてよいのかという形で問題となる。ある理解が実務的に、あるいは一般的に確立していると思われる解釈があるとして、ここでは、仮に、それを全国「共通解釈」と呼ぶ。典型例は、法律に関する内閣府情報公開・個人情報保護審査会の解釈が確立している場合である。

これに対して、当該地方独自の読み方と思われる解釈を仮に地方「自主解釈」と呼ぶとすると、共通解釈のあるところで自主解釈が可能なのか、共通解釈の確立していないところで自主解釈はどう性格づけられるのか、近時（概ね1年ほどの期間内に）個人的に出くわした事例を素材に検討してみようとするのが本報告である。

もっとも、「共通解釈」はじめ、用語は必ずしも詰められたものではなく、対象も本報告で取り扱う事例に限られており、情報公開・個人情報保護の全領域を射程に据えたものになっていない。また、理論的にも全国「共通解釈」vs. 地方「自主解釈」と論争的に問題を設定するにまで及んでいない。しかし、他方で、偶然ではあれ、地方の審査会委員として1年という期間内にこれら事例に出くわしたということは、この問題は、情報公開・個人情報保護全体においてもあり得ることは想定されるところである。

このような問題意識は、『季報情報公開・個人情報保護』誌において解説を担当した最近の裁判例がきっかけとなっており、まず、この2つの裁判例を概観する。

(2) 担当した判例解説から

横浜地裁平成23年1月26日判決⁽³⁾

開示請求者が特定日付けで提出した開示請求書により、実施機関は「捜査関係事項照会件名簿」を特定し、当該文書記載の情報のうち、当該開示請求までに記載されていた受付番号60番までの開示を決定したが、この名簿には、開示請求以後も実際の開示決定までに、受付番号60番より後の情報が続けて記載されており、この受付番号60番より後の部分は開示対象外として白色のマスキング（以下「白塗り」という。）をして開示しなかったという事案である。原告は、本件白塗り行為等により、実質上その開示をすることができないとの処分を受けたとして、その取消しを求める訴訟を提起した。

裁判所は、開示請求の対象となる行政文書の意義を「当該実施機関が開示請求を受けた時に保有し存在している行政文書」と解し、「行政文書の個数は、1枚の紙に記載されていても、それが…相互に無関係に独立して行われた…事実行為について記載されたものである場合には、事実行為ごとに別個の文書と考えられ」、「したがって、…本件白塗り行為等が、その実質において、本件開示請求の対象文書に含まれる本件非開示部分について非開示を決定する行政処分であるとはいうことができない。」とした。

開示のプロセスは、開示請求がなされ、対象となる文書が特定され、当該文書に不開示情報が記載されていないかの判断が行われ、開示・不開示の決定が行われる。法律や条例ではとの日時が確定され、その期間内の開示決定が求められる。やの時点に基準日をずらせれば、情報公開の趣旨にはより即した解釈となり得るであろうし、事実、本件原告もこれを希望しているのであるが、他方で、日時の確定されないやを基準にすることで、かえって基準時が不安定となり、争訟時の適正な判断をも阻害させかねない。そうすると開示請求の時点を中心に情報を特定する裁判所の判断をもって妥当と解し得よう。これが「共通解釈」でもある。

この点、福岡市は、要綱（福岡市情報公開事務取扱要綱）で、「白塗りにす

(3) 石森久広「判例解説 開示請求日以降に記載された部分の白塗りと開示対象性」季報情報公開・個人情報保護42号（2011年）20頁以下。

る場合は、請求者の承諾を得ることとし、承諾を得られないときは、当該部分について白塗りにせず、公開・非公開の判断を行うものとする」と独自の運用をなしている。本件判例の事案においては あるいは、場合によってはの時点までの情報が含まれることになれば、原告の希望には最も沿う形となる。運用上可能であれば、それが制度の趣旨には合致するのであるが、これが「共通解釈」ではないことをいかに考えるべきであろうか。

名古屋地裁平成22年11月11日判決⁽⁴⁾

「地区校長会を特別支援学校で開催しない地区高等学校に限る」という限定を付してなされた「発達障害等を有すると考える児童生徒に対する指導助言が記載されている文書（H14年度から21年度まで）」の開示請求について、実施機関たる県教育委員会は、事務取扱要領に基づく処務規程により、A高校に関する部分をA高校長の専決により処理し、当該行政文書があるかないかを答えるだけで個人情報を開示することになるとして、不開示決定を行った。なお、当該生徒の数は1校当たり1名又は2名若しくは数名であり、本件開示請求の対象となる高校はほかに67校あるが、これらについても同様に不開示決定がなされている。

裁判所は、「処分行政庁としては、本件開示請求の対象となる県立高等学校68校を一括して、その請求の当否を判断するのが相当」とし、「確かに、処務規程は、…校長が…専決することができるとしているが…、これはあくまでも内部規定であり、条例上、開示請求の当否を判断するのは実施機関…である」から、「高等学校68校全部について一括してその当否を判断することに何ら支障があるとは認められ」ず、「不開示とした本件処分は違法というべきである」とした。

開示請求の対象となる学校は68校にのぼり、各学校1名ないし数名だとすれば、68校全体では特定の個人を識別させるまでには至らない可能性があるところ、実施機関側の「内部事情」によって個人識別性が生じてしまった事例であ

(4) 石森久広「判例解説 専決に起因する発達障害等児童生徒の個人識別性と存否応答拒否」季報情報公開・個人情報保護41号(2011年)41頁以下。

る。この内部事情たる事務分掌自体はどこにでもみられるものであるが、あくまでも「内部」の話であり、条例の「正式な」解釈に持ち込むことが適切でないことは判旨の示す通りである。根底には、できる限り開示を原則とする「共通解釈」がある。県教育委員会の行った「自主解釈」は共通解釈を前に否定されることとなった。もっとも、仮に本件が、処務規程ではなく行政機関情報公開法¹⁷条のような条例上の委任規定に基づく取扱いであったらどうであろうか。このような取扱いは条例の趣旨にはそぐわないと解されるが、手続さえ踏めば共通解釈に対峙することができるのであろうか。

(3) 問題の所在 全国「共通解釈」と地方「自主解釈」

は、「対象文書」の取扱いにつき、条例においても「共通解釈」がとられ、そのこと自体に争いはなく、共通解釈をとったうえで自主解釈がなされている事例である。ここでは共通解釈と自主解釈は両立している（仮に「Aタイプ」とする）。不開示が制限される法制度からして、通常、この自主解釈は、開示を進める方向でとして採られる。また、「運用」として行われているため、自主解釈によるかよらないかによって法的に問題はさしあたり生じない。運用が定着すれば、以後、白塗りの取扱いを同様に行わなければ平等原則の問題が生じる可能性はある。

は、実施機関の本来の単位で「対象文書」を特定すれば個人識別性の問題は生じないところ、事務取扱要領に基づく専決権の単位で対象文書を特定するという「自主解釈」をしたため、個人識別性が生じた事案とみることができる。名古屋地判では、この自主解釈は条例上許されず、実施機関単位での処理を求めるとする「共通解釈」が優先するとの判断がなされた。もっとも、条例上、権限の委任は許されると解され、都道府県であればなおさらであろう。仮に内部的委任ではなく、条例に基づく委任として「自主解釈」が行われた場合はどうだったであろうか。それでも許されないとする解釈と、そのような手順を踏んだ解釈なら許されるとする考え方があり得よう。この場合、名古屋地判の解釈が「共通解釈」だとして、これと競合する地方の「自主解釈」は、「共通解釈」とは両立しないものである。こちらを「Bタイプ」とする。

このほかに、まだ「共通解釈」なるものが地方からは見えない場合がある。これを「Cタイプ」とする。

仮の分類に従えば、2の「法人代表者印影の不開示取扱い」は「Aタイプ」、3の「試験答案の本人開示」は「Bタイプ」、そして4の「税務関係個人情報照会への回答可否」は現状では「Cタイプ」の要素をもつ例として考え得る。

2. 法人代表者印影の不開示取扱い

(1) 東京高判平成18年11月29日

福岡市情報公開審査会平成23年10月31日答申第3号では、法人代表者印影の不開示方法が問題になっている。法人代表者の印影の不開示情報該当性に関して、判断の基礎におかれたものの1つが、東京高判平成18年11月29日の示す考え方である。すなわち、この裁判例においては、法人代表者の印影を、法務局に届け印鑑証明書の発行を受けられる「登録印」や「銀行取引印」と、その他の「社印」ないし「副印」とに分け、判旨は、**「代表者の登録印は、代表権限の有無がそれにより確認されるという重要な機能を有するものであるし、銀行取引印についても、それにより、届け出た本人が銀行取引をしていることを証明する働きをするもので、この印章が他人に悪用されると、会社は大きな不利益を被るおそれが高いものであるから、管理も厳重になされ、この印影が開示される対象も、重要な取引をする相手方、銀行等に限定されるものである。これらの印影により、銀行取引が可能になったり、重要な契約が成立したとの概観を与えるから、印影が公になると、印鑑が偽造される可能性も高いものである」と考え、それとは区別される**にの印影に関する不開示決定を取り消している。

(2) 大阪市情報公開審査会平成14年12月20日答申第126号

上記高判の考え方が、法人代表者の印影に関する不開示事由該当判断の「共通解釈」とも目されるところ、大阪市情報公開審査会平成14年12月20日答申

第126号は、用地買収交渉において締結された物件除去契約書、損失補償契約書、土地売買契約書等における法人代表者の印影部分につき、「共通解釈」に立った判断をなしつつも、異議申立人の「印影の部分と思われる部分をベタ塗りに黒く塗りつぶしての非公開では、印影の存否さえ不明であり、実際は押印のない文書とも考えられる」との主張に対する形で「付記」を付し、「異議申立人がこうした疑念を抱くのは印影の全部が非公開とされていることによるものであると考えられ」、「そもそも法人等の印影を非公開とする趣旨は、主として、公開された印影の偽造等により法人の財産その他正当な権利利益が損なわれることを防止する点にあることを考慮すれば、必ずしもその全部を非公開とする必要はない。」「したがって、今後、実施機関において印影を非公開とする場合であっても、…公開すべき情報が印影と重なって記録されている場合には…公開情報が判読できる形で印影の一部を公開する取扱いを徹底するよう要請する。」「また、印影が公開情報と重ならず記録されている場合であっても、…印影の一部を公開するなど、偽造防止に配慮しつつ印影が記録されていることがわかる措置をとることを併せて要請する。」としている。

(3) 福岡市情報公開審査会平成23年10月31日答申第3号

ところで、法人代表者の印影は、個人情報としてではなく、法人に関する情報として当該法人の正当な利益を侵害するおそれの有無により判断する。内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申も、認証的機能等に照らし、不開示とする取扱いを一貫して妥当と判断している。これに対し、福岡市情報公開室の平成21年10月の調査によれば、【資料1】の一覧のように、政令市ごとの取扱いは必ずしも一様ではない。「全面開示」が、上記判例及び内閣府審査会答申のいう認証的機能に着目してもなお全面開示であるとの判断をしているのか不明の点もあるが⁽⁵⁾、少なくとも、上記大阪市答申の付記による要請と同様の取扱いをしている政令市もあることがわかる。福岡市はこの調査の時点では、「印影全部を黒塗り」としていたが、福岡市情報公開審査会平成23年10月31日

(5) 広島市は「運用等」欄の記載からそのように判断していると解される。

答申第3号では、上記大阪市答申同様の付記が付されている。法人代表者の印影の開示が当該法人に偽造による財産権侵害を引き起こすおそれを肯定することができるとしても、偽造のおそれを生じない一部開示の範囲を究明しようと姿勢は、情報公開制度の趣旨に即した「自主解釈」にふさわしいものといえよう。

3. 試験答案の本人開示

(1) 問題の状況

試験の答案の本人開示については、内閣府審査会の不開示を妥当する判断が積み重ねられているところであるが、福岡市情報公開室において作成された【資料2】によれば、判例、答申の状況は必ずしも不開示妥当一辺倒ではない。とくに裁判例には、同一事案につき第1審判決とその控訴審判決で評価及び結論を異にしているものもある。試験の種類やそれぞれの特質もあるが、「試験の公正な実施」はどの場面においても共通して本質的に求められるべき事項であるから、判例・答申において判断が分かれていることをどうみるかが問題となる。

(2) 東京地判平成15年8月8日、東京高判平成16年1月21日

東京都の保育士試験につき東京地判平成15年8月8日は、形式は記述問題⁽⁶⁾であるが、「いずれも試験科目において客観的に確立している語句の定義や基礎的事項を説明させる問題にすぎない」ものであり、「その採点に際して、採点者の主観的判断が入る余地は少なく、その適否を第三者が客観的に判断することも容易であり、前記語句問題における採点の場合と質的な差異を認められ

- (6) 問題は、「健康の定義について知っていることを述べなさい。」(非開示部分1)、「左側の内分泌器官から分泌されるホルモンを一つあげ、その主な働きを簡単に述べなさい」(非開示部分2及び3)、「肺呼吸でのガス交換についてわかりやすく簡単に述べなさい」(非開示部分4及び5)である。

ないから、先に開示を認めた語句問題に関する得点情報と取扱いを異にする理由はない」として、本人への非開示事由には該当しないとした。なお、理由中、採点結果に対する受験者の不服への対応や試験委員確保の困難の発生についても支障の具体的内容として検討されている。

これに対し、控訴審判決である東京高判平成16年1月21日は、一方で「透明化し、健全な批評、批判を通じて試験の的性の確保を実現するという効果」を考慮しつつも、「答案の記入された解答用紙と問題ごとの採点結果を受験者本人に開示すると、開示された採点結果についての質問や苦情が大幅に増加することが予想され」、「試験委員のなり手が困難となり、試験問題が不適切なものになりがちになる」こと、また、「採点基準が推定されて受験技術が発達し、機会的、断片的知識しか有しない者が高得点を獲得する可能性があるという、いわば副作用ともいうべき難点がある」として、不開示を妥当とした。

このように、地裁判決と高裁判決は結論を異にしているが、考慮事項については基本的に共通し、とくに高裁判決において開示が以後の試験に及ぼす実体的な影響に言及していることが特徴的である。この点、大阪地判平成20年1月31日の新司法試験の答案の本人開示についても、新司法試験導入の趣旨が「パターン化した答案」からの脱却を目指す点にある特質から、とりわけ上記高判にいう「副作用」が考慮要素として重視されている。内閣府審査会の司法試験や公認会計士試験における判断も同様であり、競争試験の答案については上記高裁の示す判断枠組み及び評価・結論が「共通解釈」と解されるところである。

(3) 大阪市個人情報保護審議会平成19年3月30日

これに対して、大阪市個人情報保護審議会平成19年3月30日は、法科大学院の入試問題における小論文答案の開示請求に対して、まず、受験者等の批判にさらされるという点については「採点者は各試験問題の出題者であって、出題者自身が定めた基準に従い採点を行っている・・・ことを踏まえれば、出題者自身の採点内容を他の採点者が批判することはなく、仮にあるとしても、採点の過程において、合議等の内部調整として行われるべき性質のもの」であるとし、また、質問や苦情による試験問題作成への影響については「全ての問い合わせ

等について出題者又は採点者に個別に確認を行わなくとも、例えば、採点・評価基準や正答・解答例を示すなど、問い合わせ等の趣旨及び内容に応じた適切な方法により柔軟に対応することも可能」と述べて、いずれも入試事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないとした。ここでは、試験への実体的な影響をどのように解しているのか不明であるが（支障を及ぼすおそれがあるとは認められないとの判断をしているのは明らかであるが）、本答申の基底には、答案は本来、解答者自身の情報であるから本人開示は当然であり、そして開示することが試験実施の目的からも必要である、という要素がおかれているように思われる。そうであれば、これらが重視された判断は「自主解釈」といえるであろう。

（４）福岡市個人情報保護審議会平成24年1月23日答申第4号

福岡市個人情報保護審議会平成24年1月23日答申第4号においては、福岡市の「嘱託員特別選考」及び「嘱託員選考試験」について次のように述べられ、結局、小論文答案の本人への不開示決定は妥当であると判断されている。すなわち、「今後も選考試験が繰り返し実施される可能性が高く」、「小論文答案を開示すると、すでに評定項目、評定の内容、配点、評定方法、小論文の4段階の「判定の目安」とされる点数区分、判定結果が開示されていることから、これらと照合し、分析することが可能となり、・・・受験対策に利用される可能性が否定できず、受験者本来の能力の判定ができなくなるおそれがあるだけでなく、既受験者及び関係者とそうでない者との間に不平等を生じることが避けられず、選考試験における受験者間の公平・公正の確保ができないため、非開示が妥当である。」とした。これに、受験者からの問い合わせによる事務局への支障が加えられている。結果的には「共通解釈」の評価・結論と同様になったが、審議は11回にわたり、うち7回の実質審議においては、上記大阪市審査会答申を契機とする「自主解釈」の可否や、問題となった小論文試験の性格が詳しく吟味され、試験の本質に関する議論がたたかわされた。

4. 税務関係個人情報照会への回答可否

(1) 熊本県荒尾市情報公開・個人情報保護審査会平成24年3月8日

法令に基づく照会への対応が個人情報保護との関係で問題となる場合がある。法律の規定の仕方では、回答の可否が必ずしも明確ではなく、周辺市町村への質問を通じても扱いが異なり、対応に窮するケースが問題となる。熊本県荒尾市情報公開・個人情報保護審査会平成24年3月8日では、同市収納課から税務関係個人情報への照会に対する回答の可否が問題提起され、議論された【資料3】。同審議会では計7種類の照会について話題となったが、同課により近隣14市に回答可否の調査が行われた4種類の照会について取り上げる。

地方税法²⁰条の11

「徴税吏員は、…地方税に関する調査について必要があるときは、官公署又は政府関係機関に、当該調査に関し参考となるべき簿書及び資料の閲覧又は提供その他の協力を求めることができる。」という規定に基づく照会である。荒尾市調査によれば、本条に基づく照会に対し、近隣市においては全市が回答をすとした。荒尾市も「本市からも他自治体等へ照会している現状」及び「滞納処分を目的とする照会については、公益性の観点から情報提供することが妥当」という理由から、「回答する」としている。

労働保険の保険料の徴収等に関する法律²⁷条

第27条の規定は督促及び滞納処分に係るものであり、第3項では「第一項の規定による督促を受けた者が、その指定の期限までに、労働保険料その他この法律の規定による徴収金を納付しないときは、政府は、国税滞納処分の例によつて、これを処分する。」とし、国税徴収法第141条の質問の規定が準用される形になっている。同条は、第1項で「徴収職員は、滞納処分のため滞納者の財産を調査する必要があるときは、その必要と認められる範囲内において、次に掲げる者に質問…することができる。」とし、「三 滞納者に対し債権若しくは債務があり、又は滞納者から財産を取得したと認めるに足りる相当の理由が

ある者」が挙げられている。この規定に基づき、労災保険、雇用保険の保険料徴収事務のため、資産、課税、滞納状況等の個人情報の照会があった場合の対応が問題となる。文献には、国税徴収法¹⁴¹条について、「任意調査の規定」であり「照会・証明請求等に応じることを許容していると認められない法律」として例示しているものもあるが⁽⁷⁾、近隣市の約8割が「回答する」とし、荒尾市も「公債権滞納処分についても高い公益性があり、情報提供することが妥当」と判断し、「回答する」としている。

刑事訴訟法507条

「検察官又は裁判所若しくは裁判官は、裁判の執行に関して必要があると認めるときは、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」という規定に基づき、検察庁、裁判所、裁判官からの裁判の執行に関して個人情報の照会があった場合の対応が問題となる。近隣市の約2/3が「回答する」としているところ、荒尾市も、「刑事事件における迅速な裁判執行には高い公益性がある、情報提供することが妥当と考え」「回答する」としている。

刑事訴訟法197条2項

「捜査については、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」との規定に基づき、検察庁、警察署等から、犯罪捜査の目的で、資産、所得状況等の照会が問題となる。前記の文献は、「当該規定は一般に任意規定とされ、強制力を伴うものではないことから回答できない」として、「照会・証明請求等に応じることを許容していると認められない法律」として例示するが⁽⁸⁾、近隣市の約2/3が「回答する」としている。荒尾市では、原動機付自転車に係る所有者情報の取扱いについては、平成17年3月29日の総務省通知が情報提供に応じることが相当と判断することから、「総務省通知を受け、所有者情報のみ報告義務があると解釈し・・・その他の情報について

(7) 地方税事務研究会編『新版 事例解説 地方税とプライバシー』(ぎょうせい, 2008年)

(8) 地方税事務研究会編・前掲書(注7)233頁。

は、「回答しない」としている。

(2) 目的外利用・外部提供可否判断

各法律の規定と「相当な理由のあるとき」

照会に対する個人情報の回答をめぐる最高裁判例として「弁護士法に基づく犯歴照会事件」がある⁽⁹⁾。弁護士法23条の2は、「 弁護士は、受任している事件について、所属弁護士会に対し、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることを申し出ることができる。申出があつた場合において、当該弁護士会は、その申出が適当でないと認めるときは、これを拒絶することができる。 弁護士会は、前項の規定による申出に基き、公務所又は公私の団体に照会して必要な事項の報告を求めることができる。」とするものであるが、弁護士会からの特定人の犯歴照会に対する回答につき、「市区町村長が、本来選挙資格の調査のために作成補完する犯罪人名簿に記載されている前科等をみだりに漏えいしてはならないことはいうまでもない」という前提を述べ、前科について回答が許される場合として「前科等の有無が訴訟等の重要な争点となっていて、市区町村長に照会して回答を得るのでなければ他に立証方法がないような場合」が挙げられ、「その取扱いには格段の慎重さが要求される」とする。結論においても回答したことにつき過失による損害賠償請求が認容されている。ちなみに、前記文献上も、弁護士法23条の2に基づいて弁護士会からなされる、「受任事件に関する業務のため」の「資産、所得、課税、滞納状況等」に関する照会は、「応じることを許容していない」例として挙げられている⁽¹⁰⁾。

個人情報保護法には、個人情報を本人の同意なく第三者（外部）に提供できないことの例外として、「法令に基づく場合」が挙げられている（23条1項1号。行政機関個人情報保護法8条1項も同旨）。しかし、例外であるから「法

二
三
三
(9) 最判昭和56年4月14日民集35巻3号620頁。解説として、稲葉一将「弁護士法に基づく犯歴照会」行政判例百選。〔第5版〕88頁、竹中勲「前科照会回答とプライバシーの権利」憲法判例百選。〔第5版〕44頁ほか多数がある。また、弁護士会照会への行政機関の対応につき、岡田博史「個人情報保護に関する実務上の論点」地方自治職員研修2006年7月号が、最高裁判例に基づき解説する。

(10) 地方税務研究会編・前掲書（注7）235頁。

令に基づく場合」も、例外たりうる実体を備えなければならない。例外としての外部提供につき、行政機関個人情報保護法8条2項及び3項は、それぞれ利用場面を絞ったうえで「当該保有個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき」という限定を付している。8条1項による「法令に基づく場合」も例外たる実体を備えるためには、2項及び3項にいう「当該保有個人情報を利用することについて相当な理由」を当然備える必要がある。法令が、具体的に「相当な理由」を規定している場合は格別、弁護士法²³条の2のような一般的、抽象的な要件の定め方では、これだけで回答の法的根拠とすることはできず、別途、「相当な理由のあるとき」の判断が必要である。

各法律における「公益」と個人情報保護

この判断にあたり、上記最判からもうかがえる基準は、結局、個人情報の保護の必要性と回答による「公益」の実現の比較衡量である。一方で、どのような個人情報を提供しようとするのか、それが提供された場合の不利益の程度や態様、不利益を生じさせないための措置が何か、他方で、「公益」の具体的内容、その「公益」実現に当該個人情報の提供がもつ意味を総合的に考慮して、原則（回答禁止）を覆すだけの根拠が見いだせるかどうか、によることとなる。このような検討を経ない回答は厳に慎むべきである。そうすると、ケースが多様であればあるほど地方公共団体ごとの判断が異なることは避けられない。もっとも、一般化できるケースもあり、ここに「共通解釈」が存在すれば、それとの競合が問題となる。

5. おわりに

(1) 小括

以上、限られた事例ではあるが、小括するとすれば、「共通解釈」を前提に、情報公開・個人情報保護の目的・理念に照らした「自主解釈」を積み増すことは当然許されよう。これは「Aタイプ」である。これが「運用」の形で「手厚

い」取扱いがなされるのであれば、基本的に望ましいものとして話は終わる。それが法的に「自主制度設計」されればさらに望ましいこととなる。

しかし、「Aタイプ」について、あえて問題を絞り出すとすれば、その「自主解釈」が情報公開・個人情報保護法制の目的・理念に照らして望ましいものであるならば、「自主解釈」の方があるべき解釈ではないか、ということになる。つまり、「共通解釈」より「自主解釈」が優れるのであるなら、「自主解釈」の方が新たな「共通解釈」に昇華していくべきものではないか、との思いに駆られる。

これに対して、「共通解釈」と競合する「Bタイプ」の「自主解釈」をどう考えればよいのであろうか。とりわけ、「共通解釈」に対して「自主解釈」にも相応の合理性がある場合が問題となる。この場合、同じ条文の下で、答申や判例が違った判断も示してくるという現象も引き起こす。

最高裁が「共通解釈」を示せば実務は事実上その判断に従うことになるが、考え方のうえでも、「Bタイプ」のような競合する「自主解釈」は存在し得ず、いずれ「共通解釈」に収斂されていくものなのか、それとも「自主解釈」が合理的であれば、最終的に地方の「自主解釈」というものが「共通解釈」とは別に存在してよいのであろうか。

(2) 情報公開法と情報公開条例、個人情報保護法と個人情報保護条例

地方の情報公開・個人情報保護については、法律に地方公共団体の責務が規定されていることから、法律の規定を標準に、その目的・理念を実現する仕組み構築の努力が法的に求められている、という特徴がある。すなわち、情報公開については行政機関情報公開法²⁵条が「地方公共団体は、この法律の趣旨ののっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と定め、個人情報保護については個人情報保護法5条が同様に、「…その地方公共団体の区域の特性に応じて、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、及びこれを実施する責務を有する。」と規定する。

もっとも、法的に求められているといっても、努力義務や責務規定にとどめ

られているとみることでもできるが、その理由としては、「地方公共団体の自律性」の「尊重」が挙げられる⁽¹¹⁾。情報公開・個人情報の目的・理念は共通すると思われるが、地方公共団体ごとの位置づけや、おかれた状況など地方ごと、あるいは地方公共団体ごとに、その具体化においては違いが生じるものである。法律は、これを織り込んでみるとみることができる。そうすると、地方ごとの「自主解釈」は当然あり得るということになる。

しかし、法律も条例も、その目指すべき目的・理念は本質的に共通し、地方においても情報公開の場合、住民の開示請求権、行政の説明責任、行政監視・参加を、また、個人情報保護の場合、OECD八原則に対応するものを、それぞれ地方で規律する努力義務ないし責務を有することが、法律により確認されているのである。このことは、また、地方における「自主解釈」について考える場合、看過できない。

(3) 条例制定権・自主解釈権の射程

地方公共団体には、憲法⁹⁴条で条例制定権が保障されている。また、地方自治法²条¹¹項乃至¹³項により、国の法令につき、地方自治の本旨に基づき存在し、解釈・運用されることが求められる点からも、地方の「自主解釈」は存在し得てしかるべきである。しかし同時に、情報公開・個人情報保護の目的・理念の実現は法的にも義務付けられている。そうすると、「自主解釈」は認められつつも、情報公開・個人情報保護の目的・理念に「より」即したものであることの追求は絶えず行われなければならない。これは「共通解釈」の方も同じである。つまり、「共通解釈」も「自主解釈」も、目的・理念に最適の解釈を目指して互いに解釈を競う立場にあると考え得る。「Cタイプ」はいままさにこの段階にあると見ることができる。そして、「Aタイプ」は提案的に、「Bタイプ」は対立的に、「共通解釈」に比べて「より」目的・理念に適合する解釈ではないかとの投げかけである、とみるのが私見である。

独自の条文を持っていれば格別、そして地方の実情を解釈に盛り込むべき場

(11) 情報公開法につき「要綱案の考え方」7(3)参照。

合も、独自の解釈があり得ることは当然として、同じ条文、同じ前提のもとでも、「共通解釈」より優れた解釈があるなら「自主解釈」は容認され、「共通解釈」もそれに近づく努力が必要と考えられる。それが新たな「共通解釈」に昇華していくまでは、過渡的に「共通解釈」と「自主解釈」は存在することになる。それが「自主運用」という形をとっても性格は同様である。「共通解釈」がこれに賛同するなら、全国共通の運用へと昇華し、新たな解釈、制度設計へとつなげていくべきである。

裁判所には、各段階に応じ、目的・理念に照らして「より適切な」「自主解釈」であれば、これに理解を示すことが求められる。

(4) 審査会・審議会の立場と対応

そうすると、地方の審査会としては、「共通解釈」をにらみつつ、当該条例の条文に即しながら地方の実情に応じた解釈を絶えず模索し、情報公開・個人情報保護の目的・理念により即した解釈のあり方を追求する姿勢をもち続けることが必要と考える⁽¹²⁾。

付記 本報告にあたり、福岡市総務企画局行政部情報公開室の菊田浩二氏、茅野美佐氏、吉田友紀氏、荒尾市総務部総務課の西敏夫氏、市民環境部収納課の塚本秀子氏、総務部秘書広聴課の諸富あずみ氏に、内容に関する直接のご教示を戴き、また資料の提供を戴いた。記して御礼を申し上げたい。

(12) 実施機関は、判断に迷うときに審査会・審議会に回答を求める実情があるが、これが開示・不開示判断に関するものである場合、審査会・審議会が異議申立ての際の諮問機関を兼ねるときには、事前の具体的な回答が、事後の不服審査審理を事実上拘束することになる、という問題が残る。

【資料1】

法人代表者印影の公開運用取り扱い H21年10月調査(H23. 7 一部個別の照会結果で修正)

都市名	全部公開	一部公開	非公開	運用等
札幌	○			
仙台	○			※偽造防止のため印影の一部が欠けた状態で交付
さいたま	○			
千葉	○			
川崎			○	偽造の恐れがあり、法人内部情報のため。名前にかかっている場合、名前は見えるように印影を黒塗り
横浜			○	偽造などにより法人財産権侵害の恐れがあるため。印影の形状に沿うよう黒塗り(開示情報が見えるように)
新潟			○	偽造の恐れがあり、法人内部情報のため。法人名記載の部分を除いて、印影部分を黒塗り
静岡	○			
浜松	○			
名古屋			○	法人内部情報であり、当該法人の事業運営に支障をきたすと認められるため。文書に記載されている文字は消せないように黒塗り。
京都			○	個人印はプライバシー・公共の安全情報、法人印は法人等事業活動・公共の安全情報のため。開示情報と重なる部分を除き黒塗り。
大阪		○		内部管理情報であり、偽造の危険など、法人等の正当な利益を害する恐れ。内部管理に属さない場合は公開。取扱いは印影全体の左上部分1/4のみ公開。 H14年答申で、偽造防止の観点からは全てを非公開にしなければならないものではないとの意見があつて、実施機関で4/3を被覆して開示とする運用となつた。H22. 11答申(既出)でも、印影取扱いにつき意見付記。
堺	○			※印影の上に「取扱注意」のゴム印を押した上で交付
神戸		○		※印影の半分をマスキングにより隠しているが、公開・非公開の判断の対象としない。(印影は基本的に非公開事由に該当しないと考えるが、なお、悪用される恐れが皆無ではないため、事実上、印影の半分をマスキングしている。)
岡山	○			
広島	○			そもそも法人印は基本的に非公開事由に該当しないと考える。偽造防止等は、情報の使われ方の問題であり、非公開事由にはならないと考える。 ※個人印を使用しているものは不開示
北九州			○	名前が消えないように黒塗り
福岡			○	法人等事業情報及び生命等保護情報のため。印影全部を黒塗り(名前の部分に一部かかるように)

※条例の規定の仕方と、法人代表者印の公開取り扱いについて、関連性はないようである。例えば、「おそれがある」の場合でも、公開している都市もあれば、「明らかに害する」の場合でも、非公開取り扱いとしている都市もある。

【資料2】

裁判例・答申例 目次

裁判例

○非開示事由に該当しない

- (1) 東京地方裁判所 平成15年8月8日
都保育士試験の解答用紙（記述問題に対する得点
及び記述問題の得点を含む得点集計の情報）

○非開示事由に該当する

- (2) 東京高等裁判所 平成16年1月21日
都保育士試験の解答用紙（問題ごとの配点と得点）
- (3) 大阪地方裁判所 平成20年1月31日
新司法試験における受験者の答案、
当該答案を採点した考査委員が付した素点の記載された文書
- (4) 大阪高等裁判所 平成13年10月12日
市職員の勤務評定報告書等

答申例

○非開示事由に該当しない

- (5) 大阪市個人情報保護審議会 平成19年3月30日
2004年度（平成16年度）大阪市立大学大学院法学研究科
法曹養成専攻（法科大学院）入試 第2次選抜試験 小論文答案

○非開示事由に該当する

- (6) 内閣府 情報公開・個人情報保護審査会 平成21年5月20日
平成19年度通訳案内士試験口述（第2次）試験 評定表
- (7) 内閣府 情報公開・個人情報保護審査会 平成18年3月13日
国家公務員採用Ⅱ種試験における本人の個別面接評定票の一部
（試験官の氏名、気づいた点等の記録、評定項目ごとの評定、判定、
判定の理由及び意見、総合判定の理由）

○その他

- (8) 福岡市個人情報保護審議会 平成18年8月24日
平成16年度「指導力向上に関する特別研修生」に関し、校長が教育委員会に提出した
「教員の指導力等の状況記録表」、「指導記録」の一部

【資料3】

税務関係の個人情報照会に対する回答可否の判断について(図解)

№.	根拠法令	判断の基礎となったもの	14自治体への運用についての調査結果	取締課としての回答可否判断理由	資料頁	現在の対応
1	税理士法第23条	参考書(注1)	14自治体への調査結果	税理士登録拒否事由を審査するために、滞納処分及び過料等の発生がある場合は、日本税理士会連合会に通知するものため回答する	p.6 (資料①)	
2	地方税法第20条の11	参考書(注2) 写公等への協力要請 (※文書提出)	回答している自治体の数 14市中	同法により本市からも他自治体等へ照会している現状もあり、また、滞納処分を目的とする照会については、公益性の観点から情報提供することが妥当と考えられるため回答する	p.6 (資料①)	
3	国税徴収法第145条の2	参考書(注2)		地方税法第20条の11同様、滞納処分の公益性の観点から情報提供が妥当と考えられるため回答する	p.6 (資料①)	回答する
4	労働保険の取扱いの徴収等に関する法律第27条	参考書(注2)	回答している自治体の数 14市中	上記、国税徴収法第146条の2を準用する旨であり、公債権滞納処分についても高い公益性があり、情報提供することが妥当と考えられている	p.6~7 (資料①)	
5	刑事情勢調査法第507条	参考書に明示されていないもの	回答している自治体の数 14市中	刑事事件における迅速な裁判執行には高い公益性があり、情報提供することが妥当と考えられるため回答している	p.7 (資料①)	
6	刑事訴訟法第157条第2項	参考書(注2)	回答している自治体の数 14市中	平成17年3月29日総務省通知を受け、原動機付自転車所有者情報のみ報告義務があると解釈しており、その他の情報については回答していない。	p.7(資料①) p.10~11(資料③) p.12~13(資料④)	回答しない
7	罰金の支払の確保等に関する法律第12条の2	参考書に明示されていないもの		未払罰金の立替私事実施を目的とする。罰金した企業について、社員等の未払い賃金について政府が立替私しする制度であるが、情報提供により違反される公より個人情報が保護されるべきと考えられるため回答していない	p.7 (資料①)	

参考書 地方税務研究協会編著『新版 事例解説 地方税とプライバシー』(以下「注1」)および、平成20年、pp.225-235

※注1:『新版 事例解説 地方税とプライバシー』「照会・証明請求等」に収録することを許容しているものと認められる法廷に明示。

※注2:『新版 事例解説 地方税とプライバシー』「照会・証明請求等」に収録することを許容しているものと認められる法廷に明示。