

自己情報開示請求権を認める規定の適用を除外する行個法 45 条 1 項の合憲性

【文献種別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 令和2年9月11日

【事件番号】 令和1年（行ウ）第159号

【事件名】 保有個人情報不開示決定処分取消請求事件

【裁判結果】 請求棄却

【参照法令】 憲法13条・14条・25条、行政機関個人情報保護法45条1項

【掲載誌】 公刊物未登載

◆ LEX/DB 文献番号 25566775

京都大学准教授 音無知展

事実の概要

原告は、腎移植手術を受けた後、懲役8年の刑が確定し、平成29年2月14日から大阪刑務所に収容され現在に至るまで受刑中である。原告は、移植腎を健康な状態に維持するために外部の専門医の判断を仰ぐことを希望し、外部専門医に提供するために、刑務所内で自身が受けた血液検査等の検査結果や、処方された薬、収容されてから現在に至るまでの診療録等の開示を、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行個法」という）12条1項に基づいて大阪矯正管区長に請求した。

それに対して、大阪矯正管区長は、行個法45条1項に該当することを理由に、全部を開示しない旨の決定（以下「本件決定」という）をした。

そこで原告は、行個法45条1項の解釈の誤りのほか、憲法13条違反等を理由に、本件決定の取消しを求めた。

判決の要旨

（憲法13条に関する部分を取り上げる。判決文中の「法」は行個法を指す。）

請求棄却。

1 「法45条1項は、刑事事件若しくは少年の保護事件に係る裁判……、刑若しくは保護処分の執行……に係る保有個人情報について、開示等に係る規定の適用除外としている。」

「法45条1項の趣旨は、同項の規定する保有

個人情報には、個人の前科、収容歴等の高度のプライバシー情報を含んでおり、これらの情報を開示請求等の対象とすると、例えば、雇用主が、採用予定者の前科の有無、収容歴等を確認する目的で、採用予定者本人に開示請求をさせるなどすることで前科や収容歴等が明らかになり、本人の社会復帰の妨げになるなどの弊害が生じることから、そのような弊害を防止することにあるものと解される。そして、受刑者に対して講じられた医療上の措置に係る個人情報を開示の対象とすると、刑事施設にその開示請求者に関する個人情報が存在することを示すことになり、それにより本人の収容歴が明らかになり本人の社会復帰を妨げる等の弊害を生じ得るのであるから、受刑者に対して講じられた医療上の措置に係る個人情報についても法45条1項の趣旨は妥当するというべきである。」

2 「憲法13条及び憲法25条によって行政機関が保有する個人情報の開示請求権が具体的権利として保障されているものと解することはできないのであり、行政機関に対し自己に関する個人情報の開示を請求する権利は、法が開示請求権を認める範囲の限度において具体的権利として認められているにとどまる。」よって、合憲限定解釈は認められない。

また、「本人以外の者が法に基づく開示請求以外の〔インターネット上の検索等〕の手段によって採用予定者の被収容歴を知ることができる可能性があるとしても、法による開示請求の対象から

法 45 条 1 項所定の保有個人情報除外しない限り、……〔前記 1〕のとおり、雇用主が採用予定者本人に開示請求をさせる方法によってその被収容歴を知る可能性は否定されない。

3 「憲法 13 条が行政機関の保有する個人情報の開示請求権を具体的権利として保障したものであることは……〔前記 2〕のとおりであり、原告の〔個別事情を考慮していないことを理由とする適用違憲の〕主張は採用することができない。」
「なお、……確かに、開示請求の対象となる保有個人情報の本人が適切な医療措置を受けるために、自らの受刑中に受けた医療上の措置に関する個人情報の開示を強く希望することがあることは理解できることである。しかしながら、法 45 条 1 項が同項所定の保有個人情報を一律に開示請求の対象から除外していることは明らかであり、開示請求者が当該保有個人情報の開示を受ける必要性や開示請求者の被収容歴を秘匿する意思の有無といった個別の事情によっては開示請求をすることができる場合があるものと解する余地はない。」

判例の解説

一 本判決の意義

本判決は、従来ほとんど言及されてこなかった、行個法 45 条 1 項の合憲性に関わる判示をしたものである¹⁾。この点については学説上の議論もあまりなかったことから²⁾、検討対象として重要な意義を有する。以下では、対国家における憲法上のプライバシー権の観点から論じる。

二 プライバシー権

学説上、自己に関する個人情報の開示を請求する権利(以下「開示請求権」という)は、プライバシー権に含まれると一般的に解されている³⁾。判例は、「プライバシー権」の語を用いないものの、「その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態……を撮影されない自由」及び「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」等を、憲法 13 条を根拠に認めている⁴⁾。そうすると、判例上「みだりに個人情報を取り扱われない自由」が認められているといえよう⁵⁾。

また学説では、いわゆるセンシティブ情報の取

扱いに関する自己決定を中核として⁶⁾、プライバシー権を自己情報コントロール権と理解する見解が通説である⁷⁾。だが、通説もそれを批判する見解も、プライバシー権は少なくとも適正な自己情報の取扱いを受ける権利(又は個人情報の保護を求める権利)を含むとする点では一致するに至っている⁸⁾。

判例のいう「みだりに」は「不適正に」といい換えられるため、少なくとも判例・学説ともに「みだりに個人情報を取り扱われない自由」を認めているといえる。

三 開示請求権に関する従前の裁判例と学説

もっとも、同自由の一内容として開示請求権が保障されると明言した判例は未だない。だが、個人情報の不適正な取扱いの 1 つに国家による「個人情報のみだりな秘匿」が含まれるとすれば、それからの自由は開示請求権を意味すると解する余地もあろう。裁判例では、開示請求権が抽象的権利として憲法上保障されていると解するものがある⁹⁾。ただ、従前のほとんどの裁判例では、法律や条例に基づく開示請求権と憲法上の開示請求権の関係を認めないかのような¹⁰⁾、若しくは、憲法上保障されると仮定しても抽象的権利であるから、それを具体化する法律又は条例をそもそも制定するか、又はいかなる要件の下でいかなる請求権を個人に付与するかは完全に立法裁量に委ねられていると解するかのよう¹¹⁾表現がされている点が注目される。とはいえ、その趣旨は不明確であり、後に検討するように複数の解釈があり得る。

学説も、先述の通り開示請求権はプライバシー権に含まれるとしつつ、それを裁判上請求できる権利として一般的に主張するには法律や条例が必要であり、その意味で基本的には抽象的権利に止まるとする¹²⁾。しかし、学説は、裁判例と異なり、抽象的権利としての開示請求権が行政・立法裁量を統制することを明示する点が重要である¹³⁾。もっとも、開示請求権に関する研究は、医療又は教育情報を中心にこれまでいくつかあるものの、具体的な法律について厳密な意味での合憲性を論じるものはあまりなかった¹⁴⁾。

四 本判決の位置付け

1 抽象的権利の理解

本判決は、憲法 13 条及び 25 条によって開示請求権が具体的権利として保障されているとは解せないと指摘した上で、開示請求権は行個法が認める範囲の限度において具体的権利として認められているに止まるとする。そして、それを理由に合憲限定解釈及び適用違憲の主張を否定する。これは、具体的権利性を前提とするかのような原告の主張にも起因するが、従前の裁判例を踏襲するものといえよう。だが、前述の通り従前の裁判例自体が複数の解釈に開かれている。

まず考えられるのは、本判決は、抽象的権利は理念的意義を持つに止まり、立法裁量を統制できないと理解しているとの解釈である。だがこの場合、上記学説や、生存権に関する堀木訴訟判決が具体的権利でない権利も裁判規範として行政・立法裁量を統制できるとすることに照らせば¹⁵⁾、本判決は適切でないことになろう。

次に、本判決は、抽象的権利が行政・立法裁量を統制し得ることを前提に、なお行個法に基づく開示請求権の行使を否定していると解する余地もある。このとき、本判決が、行個法は憲法上の開示請求権の (a) 具体化ではないと解している場合と、(b) 具体化であると解している場合に、分けて検討すべきであろう。

(a) の場合、個別法を除けば憲法上の開示請求権が全く具体化されていないことになるがゆえに立法裁量の逸脱・濫用が認められ、同権利の侵害があるといえよう。ただ本判決は、あくまで行個法は同権利と関係を有さないため、それに関する立法裁量の逸脱・濫用を理由として行個法を合憲限定解釈する筋合いもないと考えていると解し得る。

しかしこの場合でも、本件では下記の通り、あくまで行個法 45 条 1 項の趣旨解釈として現に收容中の者を適用範囲から外す解釈は可能であり、かつ適切なものではなからうか。

2 行個法 45 条 1 項の合憲性

(b) の場合、行個法 45 条 1 項又は同項の解釈が立法裁量の範囲内にあるかが問題となる。仮に、立法の趣旨・目的と手段に着目して検討すれば¹⁶⁾、次のようになる。

本判決や類似の裁判例は、同項の趣旨は雇用主等の他者が本人に自己情報の開示請求をさせるなどすることで前科等が明らかになり、本人の社会

復帰の妨げになるなどの弊害を防止することにあると解する。だがその場合、收容中に就職活動等をすることは想定し難いため、この趣旨は現に收容中の者に妥当しないのではないかと疑問が呈されている¹⁷⁾。したがって、同項の趣旨解釈としても合憲解釈としても、刑務所收容中の原告に同項を適用する本判決には疑問がある。確かに、開示に応じるかを判断する際に個別事情を考慮し難いとはいえ、收容中か否かは請求者の住所から形式的に分かる。

また、本人の社会復帰が妨げられることの防止という同項の目的を達成するには、雇用主等が本人に前科等の情報提供を求めること自体を禁止する手段も考えられる¹⁸⁾。実際既に、使用者は無制限に就職希望者に関する情報を収集してよいわけではなく、個人情報収集に不法行為が成立し得ると解されている¹⁹⁾。よって、同項が適用除外しない限り、雇用主による採用予定者本人を使った情報収集は防げないとする本判決には疑問がある。また、そうすると、同項がその目的と関連性を全く有さないとはまではいえないとしても、同項によって追加的に達成される政府利益は大きくないといえ、逆に本件のように本人の生命・健康の維持にとって重要な個人情報が秘匿されることで被る不利益は大きいと、相当性にも疑問がある。よって、同項がその目的との関係で、立法裁量の範囲内にあることを自明視できるほどの関連性及び相当性を有するとはいえない。

3 立法作用との関係

にもかかわらず、本判決が立法裁量の限界を立ち入って検討しなかったのはなぜか。この点、本判決は、具体化立法が違憲であると判断したところで、合憲限定解釈や一部違憲等の手法を用いて開示請求を認めることは、立法作用に当たり許されないと考えている可能性がある²⁰⁾。それによれば、仮に抽象的権利の侵害があろうと、本件決定を取り消すことは積極的な地位の創出、すなわち、立法作用であってなし得ないことになる。そうすると、本判決は、主文に至るのに合憲性を判断する必要がないと考えたがゆえに立ち入って検討しなかっただけであり²¹⁾、抽象的権利たる開示請求権の侵害がない（行個法 45 条 1 項は合憲）とまで判断していないと解し得ることになろう。この場合、本件で「開示請求権を行使させないこ

とが違憲であることの確認」を求めていれば、裁判所が同項の合憲性を立ち入って審査した可能性があったといえる。

他方で、在外邦人選挙権判決又は国籍法違憲判決の事案との類似性を根拠に、上記考え方の妥当性を疑うこともできる²²⁾。すなわち、行個法は12条1項で開示を原則として開示請求権を具体化しており、45条1項に対する合憲限定解釈又は一部違憲等の判断は例外を定めた規定の適用範囲の限定に止まる。このような場合、仮に、上記判例の射程を法律の規定の仕方に着目して限定したとしても、最高裁は憲法判断による救済を与えてきたのではなかろうか。本件では、行個法45条1項の適用範囲から収容中の者を除く合憲限定解釈や、同項全体を違憲無効にすることも(行個法14条5号が別途あることも考慮すれば)考えられよう。

●—注

- 1) 本判決以前には、東京地判平30・9・21LEX/DB25557178、東京高判令元・11・20LEX/DB25568835がある。憲法に言及しないものを含めると同項の適用を争う事件は多数存在する。例えば、東京地判平24・1・25LEX/DB25490894、東京地判令元・11・8LEX/DB25583116等。
- 2) 例外として、竹中勲「憲法13条適合性の審査項目・判断枠組み・違憲審査基準(その1)」同法70巻4号(2018年)1223頁、曾我部真裕「行政機関個人情報保護法45条1項の適用除外について」立命393=394号(2021年近刊)参照。本稿は、全体としてこれらの文献に負うところが大きい。
- 3) 長谷部恭男編『注釈日本国憲法(2)』(有斐閣、2017年)124~125頁[土井真一]参照。
- 4) 順に、最大判昭44・12・24刑集23巻12号1625頁、最判平20・3・6民集62巻3号665頁。
- 5) 土井真一「国家による個人の把握と憲法理論」公法75号(2013年)6頁参照。
- 6) 佐藤幸治『日本国憲法論(第2版)』(成文堂、2020年)203頁参照。
- 7) 長谷部編・前掲注3)117頁[土井真一]参照。
- 8) 通説として、土井・前掲注5)16頁等、通説批判として、曾我部真裕「自己情報コントロールは基本権か?」憲法研究3号(2018年)76~77頁等を参照。
- 9) 東京地判平19・5・28ウエストロー・ジャパン2007WJLJPCA05288018(医療情報)参照。ちなみに、しばしば開示請求権と合わせて議論される自己情報の訂正請求権及び削除請求権は状況が異なり、裁判例もそれらについては具体的権利性を認め得ると考えていると解さ

れる。東京高判昭63・3・24判タ664号260頁(訂正請求権)、大阪高判平18・11・30判時1962号11頁(削除請求権)参照。

- 10) 大阪地判平6・12・20判タ883号148頁(教育情報)、東京高判平14・9・26判時1809号12頁(福祉情報)等参照。
- 11) 大阪地判平17・3・15判自276号84頁(人事情報)、前掲注1)東京地判平30・9・21等参照。
- 12) 佐藤幸治『現代国家と人権』(有斐閣、2008年)501頁、竹中勲「プライバシーの権利」大石真=石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008年)99頁参照(だが、例外的に具体的権利として請求できる場面もあるとされる)。
- 13) 佐藤・前掲注12)502頁、竹中勲「調査書(内申書)の本人開示請求権」産法25巻2号(1991年)42~46頁参照。ただし、異なる見解として、伊藤公一「プライバシー権と指導要録の開示請求権」阪法43巻2=3号上巻(1993年)470頁、棟居快行『憲法フィールドノート(第3版)』(日本評論社、2006年)59頁(だが、同63頁は具体的権利としての開示請求権を広く認めることを示唆する)等参照。
- 14) 注2)に挙げた文献のほか、比較的立ち入って論じるものとして、佐藤・前掲注12)510~511頁及び竹中・前掲注13)44~46頁参照。
- 15) 最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁、最判解民事篇昭和57年度525頁、544頁[園部逸夫]参照。
- 16) 基本権の制約でないとしても、立法裁量を統制する際に目的と手段に着目して審査することは、国家行為の合理性を問う手法として必ずしも不合理ではなかろう。
- 17) 宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説(第6版)』(有斐閣、2018年)623頁等参照。
- 18) 立法時の指摘として、第156回国会参議院個人情報の保護に関する特別委員会会議録6号(平15・5・16)30~31頁[福島瑞穂]参照。
- 19) 菅野和夫『労働法(第12版)』(弘文堂、2019年)226頁参照。
- 20) 近い発想を採る、国民審査権に関する東京高判令2・6・25判時2460号37頁や、山本隆司「在外邦人選挙権最高裁大法廷判決の行政法上の論点」法教308号(2006年)30~31頁も参照。
- 21) 後述する国籍法違憲判決の原審(東京高判平18・2・28家月58巻6号47頁)は、類似の論理を示す。
- 22) 順に、最大判平17・9・14民集59巻7号2087頁、最大判平20・6・4民集62巻6号1367頁参照。両判決について、松本哲治「一部違憲判決と救済」土井真一編著『憲法適合的解釈の比較研究』(有斐閣、2018年)187~188頁、197~198頁も参照。