

[論説]

個人情報保護法旧法案の修正提案と弁護士

三宅 弘

第1 はじめに—個人情報保護法の制定過程

1 個人情報の保護に関する法律（以下、「個人情報保護法」または「本法」）は、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑み、個人情報の適正な取扱いに関する基本理念等を定めるとともに、個人情報取扱事業者の遵守すべき法的義務を定めることにより、個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的としたものである（1条）。①総則（基本理念を含む）、②国及び地方公共団体の責務等、③個人情報の保護に関する基本方針等、④個人情報取扱事業者の義務等、⑤雑則、⑥罰則の6つの章より構成されている。

基本理念として、個人情報が個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであるということに鑑み、個人情報は、その適正な取扱いが図られなければならないと定められているが（3条）、これを実現するため、「個人情報取扱事業者」を定義した上で、この者に対し、情報収集の際の利用目的制限、情報の開示義務および訂正の請求があった場合の応諾義務等の具体的な義務を課している（15条～30条）。他方で、報道機関等につき、一定の目的で情報を取り扱う限りにおいて、上記義務の適用除外とする場合があることも定めている（50条）。

上記義務の履行の確保については、各業界で個人情報保護指針を策定し、また認定個人情報保護団体が各業者の個人情報の取扱いに関する苦情の処理を行うことを定めるとともに（31条、42条）、当該義務に従わない場合は、当該個人情報取扱事業者を所管する主務大臣が改善または中止の命令をはじめ、改善のための措置をとることができ（34条）、改善または中止の命令に従わない場合は、6ヶ月以下の懲役または30万円以下の罰金を科す旨定めている（56条）。

さらに、個人情報の保護に関する施策の総合的かつ一体的な措置を図るために、基本方針が定められ（2004年4月2日閣議決定）、これに基づいて、経産省ガイドラインや厚労省ガイドライン等が、所轄の企業における詳細な運用マニュアルを定めている。

2 そもそも、政府は、「高度情報通信社会推進に向けた基本方針」（1998年11月9日高度情報通信社会推進本部決定）において、電子商取引等推進のための環境整備の一環として、個人情報の保護について、民間による自主的取組を促進するとともに、法律による規制も視野に入れた検討を行っていくこととした。1999年4月には、この基本方針のアクション・プランが決定され、これに基づき、政府は、高度情報通信社会推進本部（情報通信技術（IT）戦略本部）のもとに個人情報保護検討部会（1999年7月14日高度情報通信社会

推進本部長決定、座長：堀部政男中央大学教授。以下、「個人情報保護検討部会」または「検討部会」を開催した。また、同年8月13日に145回通常国会で住民基本台帳法改正法案が可決されたが、その際、附則1条2項で「この法律の施行にあたっては、政府は、個人情報の保護に万全を期するため、速やかに所要の措置を講ずるものとする」ことが規定され、民間部門を含む個人情報保護の制度化が要請され、同部会での検討に委ねられた。同部会においては、「我が国における個人情報保護システムの在り方について（中間報告）」（1999年11月19日。以下、「中間報告」）が取りまとめられた。この中で、日本の個人情報保護システムの中核となる基本原則等を確立するため、全分野を包括する基本法を制定することが必要であり、法制的な観点からの専門的な検討のための体制を整備すべき旨が指摘された。

この中間報告を受けて、政府は、基本的な法制について具体的な検討を進める旨を決定し、高度情報通信社会推進本部のもとに、別途、個人情報保護法制化専門委員会を開催し、（2000年1月27日高度情報通信社会推進本部長決定。以下、「専門委員会」）、2001年10月には、「個人情報保護基本法制に関する大綱」（以下、「大綱」）を決定した（大綱「はじめに」）。

筆者も、IT戦略本部個人情報保護検討部会の委員として立法に関与したが、既に、「個人情報保護基本法大綱の立法過程」において、「民間部門をも含む個人情報保護の制度化について、主として検討部会の中間報告と専門委員会の大綱、及びこれに対する弁護士会などの民間団体の意見を対照させ、諸外国の立法例を参考にしつつも、これとは異なる日本独自の大綱の策定過程を検証し、あるべき個人情報保護法制を検討した<sup>(1)</sup>。すなわち、個人情報保護検討部会の中間報告では、「オムニバス方式の立法例はヨーロッパ諸国に多く、セクトラル方式はアメリカに見られる」と解説しつつも（中間報告2頁）、「我が国の個人情報保護システムの在り方としては、まず、官民を通じた基本原則の確立を図ることとし、あわせて保護の必要性が高い分野については個別法の整備を図るとともに、民間における業界や事業者等の自主規制等の自主的な取組みを促進し、これらを全体として組み合わせる最適なシステムとして構築する」旨の基本的考え方が明らかにされ、「我が国の個人情報保護システムの中核となる基本原則を確立するため、全分野を包括する基本法」の制定が提言された。

専門委員会の中間整理とこれに対するパブリック・コメントやヒアリングを経て、大綱は、5つの基本原則を「個人情報を取り扱う者」の自主的な努力義務とした。同時に、個人情報データベース等を取り扱う「個人情報取扱事業者」（仮称）には、個別法を一部先取りし、基本原則をより厳格に規定した法的義務を課すこととした。

個人情報保護法大綱は、アメリカとヨーロッパ諸国の個人情報保護制度を参考としつつも、高度情報通信社会において、「個人情報の有用性に配慮しつつ」、「個人の権利利益を保護すること」を目的とし、個人情報を「個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われ

るべきもの」として日本独自の法構造による制度化がなされたのである。

個人情報保護制度の比較法的研究をふまえて、現代的課題に応えたものとして、個人情報保護法の法制化と運用が注目される場所であった。

3 この大綱を受けて、2001年3月「個人情報の保護に関する法律案」(以下、「旧法案」)が国会に提案されたが、基本原則(旧法案3条ないし8条。具体的には、①利用目的による制限、②適正な方法による取得、③内容の正確性の確保、④安全保護措置の実施、⑤透明性の確保(当該個人情報が適切に関与しうる状態の確保)の5原則)が、表現の自由、報道・取材の自由を侵害するなどという強い批判を受けた。

このため、旧法案は一旦2002年12月に廃案となり、新たに基本理念(3条)を明記し、適用除外(50条)を拡大した新しい法案(本法)が2003年3月に国会に提出され、両議院で可決され、2003年5月個人情報の保護に関する基本法制が制度化された。同年12月には、「個人情報の保護に関する法律施行令」(政令507号。以下、「施行令」)も定められた。

個人情報保護法は民間部門の「個人情報データベース等」(本法2条2項)を保護の対象とし、民間の個人と法人に広く適用されることから、数多くの解説書、手引書等が公開された。もっとも、旧法案が廃案になった経過については、解説書では、ほとんど記載がない<sup>(2)</sup>。

しかし、筆者は、廃案になる経過にも、本法の解釈運用に影響を及ぼす立法事実があると考え。本稿では、旧法案廃案から本法提案までの修正の経緯を明らかにすることをふまえて、本法の解釈運用のあり方を論じ、さらに適用されるべき民間部門の代表事例として、弁護士における個人情報保護のあり方について論及する。

## 第2 旧法案の修正提案の発表の経緯と個人情報保護法の制定

1 IT戦略本部の個人情報保護検討部会は、上記第1、2記載のとおり、「我が国の個人情報保護システムの中核となる基本原則等を確立するため、全分野を包括する基本法」の制度化を提言した。当時の通商産業省、自治省が中心となって検討部会の事務局が運営された。基本法の制度化の提言について、当初、検討部会の委員からの起草委員会を設置することも検討されていたが、事務局の中核を総務庁(当時)が担い、検討部会とは別に個人情報保護法制化専門委員会を設置することとなり、検討部会の堀部政男座長は、オブザーバーとして常時出席するという、異例の委員会になった。筆者も、この時点では、「全分野を包括する基本法」を提言した検討部会での議論をふまえて、「個人情報保護法制化の経緯と課題－緩やかな民間規制か」<sup>(3)</sup>や「個人情報保護基本法制と消費者運動の指針」<sup>(4)</sup>を発表し、主としてOECD 8原則を日本型に置き換えたうえでの努力義務規定からなる、緩やかな民間規制が望ましいと考えていた。

しかし、総務庁(当時)主導の事務局による専門委員会では、「全分野を包括する緩やかな努力義務からなる基本法」にとどまらず、あわせて、「特定の個人情報取扱事業者に罰

則付きの高度の法的義務を課する一般法」を構想した。すなわち、大綱2の基本原則の中で使われている「個人情報を取り扱う者」と大綱3の「個人情報取扱事業者」は別個の概念とされ、この「個人情報取扱事業者」は、民間事業者を主として対象とし、法的義務が課せられる主体となった。この限りで、中間報告では個別法の適用を予定されていた分野について、個別法を先取りし、一般法としての法的拘束力をもたらすことが予定されたのである。

2 専門委員会においては、立案過程で、2000年3月9日に日本新聞協会、日本雑誌協会、日本放送協会及び日本民間放送連盟からの、さらに同年7月14日に日本民間放送連盟、日本放送協会及び日本新聞協会、また同年7月21日に日本雑誌協会からのヒアリングがなされてはいるが、「大綱7、その他(1)適用除外について、ア報道分野等との調整について」においては、「適用除外に関する具体的な規定方法については、政府の立案過程において可能な限り範囲を明確に確定する観点からの立法技術上の検討を行う必要がある」と記載するにとどまり、大綱から法制化されたときに予想される条文形式の規定案については、具体的な提言がなされていない。結局のところ、マスメディア諸団体からのヒアリングは、法制化にさしたる影響を与えることはなかった。

報道機関に対して、個人情報取扱事業者として課せられる法的義務の適用除外について具体的な規定案が提言されなかったことと連動するが、「大綱2、基本原則」からの報道機関の適用除外についても具体的な提言はなされなかった。大綱作成の最終段階で、基本原則に関する説明の末尾において、「なお、個人情報の保護にあたって個人情報の有用性に配慮することとしている本基本法制の目的の趣旨に照らし、個々の基本原則は、公益上必要な活動や正当な事業活動等を制限するものではない。基本原則実現のための具体的な方法は、取扱者の自主的な取組みによるべきものである。この趣旨は、報道分野における取材活動に伴う個人情報の取扱等に関しても同様である」と注記されたが、大綱に基づく旧法案の立案において条文上影響を与える方向で配慮されることはなかった。

この点を詳論するに、旧法案の提案にあたり、当初は、「個人情報は、個人が社会的又は経済的な活動主体として存在する以上、その有用性の観点から、他の活動主体にとっても一定の範囲で取扱いが認められるべきである」(大綱2頁)という、「個人情報の有用性」(本法1条)にも配慮して、旧法案の3条ないし8条において、「諸外国、国際機関等における法制度、検討の成果等を参考にしつつ、取扱者が個人情報の保護のために自主的な取組みを行うに当たっての基本となる原則として、また、政府等が講ずる個人情報の保護に関する総合的な制度施策を展開するにあたっての指針として、個人情報の取扱いについての基本原則を明確に規定すること」(大綱2頁)とされた。基本原則は、「個人情報の適正な取扱いに努めなければならない」という、努力義務とされた。しかし、本法の制定前においても、人格権の一つとしてプライバシーの権利が憲法上の権利としても判例上肯定されている(たとえば、最大判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁-京都府学連事件)。

また、「人格権としての名誉権に基づき…侵害行為の差止めを求めることができる」(最大判昭和61年6月11日民集40巻4号872頁-北方ジャーナル事件)、さらに、「氏名は…人格権の一内容を構成する」(テレビ放送において韓国人の氏名を日本語読みすることの可否が争われた最判昭和63年2月16日民集42巻2号27頁)として個別的な人格権概念が認められていた。したがって、個人情報保護法の制定後は、人格権侵害に基づく差止請求や損害賠償請求の具体的な理由として、個人情報の取扱いにあたっての基本原則違反が主張されていくことが予想された。このため、大綱は、特に、上記のとおり、「なお、個人情報の保護に当たって個人情報の有用性に配慮することとしている本基本法制の目的の趣旨に照らし、個々の基本原則は、公益上必要な活動や正当な事業活動等を制限するものではない。」と指摘したのである。

しかし、旧法案の国会提案にあたり、上記の指摘を条文としては明文化しなかったために、何人にも個人情報保護の基本原則を課することは、表現の自由、報道・取材の自由を妨げることになるとして、同法案に対する強い批判が高まった。また、「透明性の確保」の原則は、メディアに対する個人情報の本人開示請求を認めるものであるなどとも解釈されることとなった。

立法関係者は、「個人情報の有用性に配慮」することとし(1条)、基本原則は努力義務であるということで、表現の自由、報道・取材の自由を妨げることはないと考えていたようである<sup>(5)</sup>。しかし、上記のとおり、人格権侵害に基づく差止請求や損害賠償請求の具体的な理由として基本原則違反が主張されることにより、従前の、知る権利、表現の自由の保障と、人格権としての知られたくない権利の保障との、訴訟法上の微妙なバランスを壊すことが懸念された。

個人情報保護法の制定にあたっては、民主政治の存立基盤にもかかわる知る権利は、知られたくない権利よりも少し重いという観点が必要であると解される。また、人は知ることによって豊かになるのであり、それがいきすぎる場合に、知られたくない権利も尊重されるという関係にある。いわゆる法廷メモ事件で、最高裁判所は、「各人が自由にさまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成、発展させ、社会生活の中にこれを反映させていく上において欠くことのできないものであり、民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも必要である」として、「このような情報等に接し、これを摂取する自由」(知る権利)は、憲法21条1項の表現の自由の保障の規定の趣旨、目的から「派生原理として当然に導かれる」と判示しているが(最大判平成元年3月8日民集43巻2号89頁)、個人情報保護法の旧法案が何人にも個人情報保護のための基本原則を課することは、知る権利を過度に制約するおそれがあるとして、表現の自由とプライバシー保護の調整が、より慎重になされるべきであった。しかし、個人情報保護法制化専門委員会の審議では、この点の検討が十分ではなかったと言わざるを

えない。

旧法案の基本原則（旧法案3条ないし8条。①利用目的による制限、②適正な方法による取得、③内容の正確性の確保、④安全保護措置の実施、⑤透明性の確保）が、表現の自由、報道・取材の自由を侵害するなどという強い批判が生じるのは、表現の自由とプライバシー保護の調整が十分でないこと、及び大綱の解説によれば「個々の基本原則は、公益上必要な活動や正当な事業活動等を制限するものではない。…この趣旨は、報道分野における取材活動に伴う個人情報の取扱い等に関しても同様である」との理解が、旧法案の基本原則の条文上配慮されなかったことに根本的な問題があったからである。

3 このような問題状況にあって、IT戦略本部個人情報保護検討部会の委員においては、2002年2月に、旧法案の修正を提案する動きがあった。加藤真代委員（主婦連合会副会長）と原早苗委員（消費科学連合会事務局次長）が連名で、また筆者が単独で、それぞれ修正案を、旧法案の審議が予定されている衆参両議院の担当委員会委員宛に提出した。加藤・原案と三宅案の違いは、弁護士活動の自由を認め、弁護士活動を報道、学術研究、政治活動及び宗教活動と同様に個人情報取扱事業者の法的義務の適用の除外とするか否かという点にあったので、ここでは、弁護士活動を法的義務の適用除外とすることも提案した三宅案を中心に論ずることとする。

(1) まず、修正提案の「意見の趣旨」の第1で、旧法案が対決法案として強行可決されないための一試案として、高度情報通信社会推進本部個人情報保護検討部会の元委員の立場から、次のとおりの旧法案の修正を提案した。

① 法案3条2項を加えること（A案）。さらに、3条1項ただし書を加えること（B案）を検討すること。

第三条 個人情報<sup>ハ</sup>が個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、個人情報を取り扱う者は、次条から第八条までに規定する基本原則にのっとり、個人情報の適正な取扱いに努めなければならない。ただし、第五十五条第一項第一号に規定する報道機関または報道に従事する者については、第四条及び第五条は適用しない。（B案）

2 前項の個人情報の取扱いについては、表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由、弁護士活動の自由その他の基本的人権を妨げることがないよう、公益上又は正当な事業活動上の必要性にも配慮するものとする。（A案）

② 法案39条3項に、「国民生活審議会の意見を聴いて」の要件を付加すること。

第三十九条3 主務大臣は、前二項の規定にかかわらず、個人情報取扱事業者が第二十一条、第二十二条、第二十五条から第二十七条まで又は第二十八条第一項の規定に違反した場合において個人の重大な権利利益を害する事実があるため緊急に措置をとる必要があると認めるときは、国民生活審議会の意見を聴いて、当該個人情報取扱事業者に対し、当該違反行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべきことを命

ずることができる。

③ 法案40条に、「弁護士活動の自由その他の基本的人権」を加えること。

第四十条 主務大臣は、前三条の規定により個人情報取扱事業者に対し報告の徴収、助言、勧告又は命令を行う場合においては、表現の自由、学問の自由、信教の自由、政治活動の自由、弁護士活動の自由その他の基本的人権を妨げることがないように配慮しなければならない。

④ 法案41条1項に、「国民生活審議会の意見を聴いて」の要件を付加すること。

第四十一条 この節の規定における主務大臣は、次のとおりとする。ただし、内閣総理大臣は、この節の規定の円滑な実施のため必要があると認める場合は、個人情報取扱事業者が行う個人情報の取扱いのうち特定のものについて、国民生活審議会の意見を聴いて、特定の大臣又は国家公安委員会（以下「大臣等」という。）を主務大臣に指定することができる。

一 個人情報取扱事業者が行う個人情報の取扱いのうち雇用管理に関するものについては、厚生労働大臣（船員の雇用管理に関するものについては、国土交通大臣）及び当該個人情報取扱事業者が行う事業を所管する大臣等

二 個人情報取扱事業者が行う個人情報の取扱いのうち前号に掲げるもの以外のものについては、当該個人情報取扱事業者が行う事業を所管する大臣等

⑤ 法案55条1項1号に「出版社」、「又は報道に従事する者」を加え、報道の用に供する目的について「報道（これに付随する意見表明又は芸術的若しくは文学的表現を含む。）」とすること。さらに同条1項5号として「弁護士又は弁護士の団体 弁護士法に定める活動の用に供する目的」を加えること。

第五十五条 個人情報取扱事業者のうち次の各号に掲げる者については、前章の規定は適用しない。ただし、次の各号に掲げる者が、専ら当該各号に掲げる目的以外の目的で個人情報を取り扱う場合は、この限りでない。

一 放送機関、新聞社、通信社、出版社その他の報道機関又は報道に従事する者 報道（これに付随する意見表明又は芸術的若しくは文学的表現を含む。）の用に供する目的

二 大学その他の学術研究を目的とする機関若しくは団体又はそれらに属する者 学術研究の用に供する目的

三 宗教団体 宗教活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的

四 政治団体 政治活動（これに付随する活動を含む。）の用に供する目的

五 弁護士又は弁護士の団体 弁護士法に定める活動の用に供する目的

⑥ 法案附則9条として、施行後4年を目途とする見直し規定を設けること。

第九条 政府は、この法律の施行後四年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

(2) 高度情報通信社会における個人情報の過度の流通、漏えいの危険は増大しており、個人情報保護法の早期制定は、個人の権利利益の保護のために必要不可欠であるが、旧法案の前提となった「個人情報保護基本法制に関する大綱」が部分的に詳細でないこともあり、法案の国会提案に至るまで、必ずしも国民各層からの意見が反映されていないとして、諸々の法案反対意見がある。このため、なぜ旧法案の修正を求めるのかについては、「意見の趣旨」の第2においては、修正提案が、反対意見の主なものを検討し、最小限の法案修正を提案し、充実した国会審議がなされることを求めるものであることを明らかにした。

① 法案3条（上記第1の1）と法案55条1項（上記第1の5）の修正により、個人情報の保護と表現の自由、報道の自由との調整をはかる。

② 法案39条3項と41条1項に「国民生活審議会の意見を聴いて」の要件を加えることにより、主務大臣の権限について、その監督権限を国民生活審議会に付与し、もって強大すぎると批判される主務大臣の権限を抑制し、できる限り、独立した監督機関としての役割を求める。

③ 法案55条1項5号において、弁護士又は団体について、宗教団体や政治団体と同レベルで、個人情報取扱事業者の義務の適用除外とし（上記第1の5）、もってその依頼者である国民一般の秘密を守る立場とそのための弁護士自治の制度的保障を明確にする。

④ 上記①と③に関連して、法案40条の配慮義務を修正し、法案40条が個人の権利利益の保護と個人情報の有用性全般への配慮との調整をはかる確認規定であることを、より一層明確にする。

⑤ この修正提案は最小限のものであるが、この法案によって、広く国民一般が、個人情報を取り扱う者として基本原則等の適用対象となること等にかんがみ、法律施行後4年の見直し規定を置くことで、この法案が国民に対する過度の規制にならないような措置を求める。

以上の修正提案を参考に、国会において十分な審議がなされ、くれぐれも法案が対決法案として強行可決されないことを求めるものであった。

(3) さらに、「意見の趣旨」で述べた修正提案について、「意見の理由」として、第1に個人情報保護法案の国会提案に至る経緯を述べた。すなわち、1999年8月の住民基本台帳法の改正、1999年7月に政府の「高度情報通信社会推進本部」の下に「個人情報保護検討部会」が設置されたこと、さらに、検討部会の中間報告を受けて開示等請求権の在り方等基本法の確立に向けた具体的内容の法制的検討等については大部分が「個人情報保護法制化専門委員会」に委ねられたこと、専門委員会が2000年10月「個人情報保護基本法制に関する大綱」（大綱）を公表したこと、この大綱に基づき旧法案が国会に提案されたこと、などである。

しかし、旧法案について、以下のような問題点を指摘した。すなわち、①この基本原則は、「個人情報を取り扱う者」として何人にも課せられたものであるから、市民に及ぼす影響は大きいものであって、原則が高度情報通信社会においてプライバシーの保護のために果たして機能しうるものかどうか、逆に個人の知る権利やこれに奉仕する報道機関の報道・取材の自由を妨げないかなどの点について、慎重に検討する必要がある。

② また、個人情報データベース等の情報を保有する限りにおいて、民間企業のうち、特に、報道機関、学術研究機関、宗教法人、政治団体さらには、弁護士会、法律事務所も規制の対象となる個人情報保護義務と保護措置は、プライバシーの保護と同時に、市民の知る権利、社会経済上の正当な利益との調整の見地からも検討を要する。

③ しかし、旧法案は、公的部門に関する個人情報保護施策について、その個別具体的な法制度のためには検討を加えず、1988年に制定された「行政機関の保有する電子計算機処理にかかる個人情報の保護に関する法律」（以下、「旧行政機関法」）の改正を明記するに止まっている。地方自治体でも、全国で1748団体で個人情報保護条例が制定されている（2000年4月現在）が、その運用事例も参考として、現行法を早急に、抜本的に、改正することが求められている。

④ 加えて個人情報保護法案は、個別法の個人情報保護整備についてもふれているが、その具体的措置については述べられていない。個人信用情報分野においては、個人の収入、資産、負債等の経済能力に関する個人情報については、個人情報の中でもとりわけプライバシーとして保護する必要性が高いと考えられ、他方、消費者信用産業においては、与信業者が過剰融資を行わないようにするため、個人信用情報を一定の機関に集中管理されている。しかし、これらの情報管理は、現在、個人信用情報機関の自主的運営に委ねられており、個人信用情報の大量漏洩事件や誤情報による信用取引の利用障害などの問題、さらには、近時発足した個人信用情報機関であるテラネットが貸し倒れ事故情報のみならず取引残高情報の積極的交流を営業化していることの是非をめぐる問題（以下、「テラネット問題」）が、表面化している。しかし、個人情報保護法案の国会での審議を見守るという理由で、政府における個人信用情報保護の法制化は進んでいない。

⑤ 医療情報分野においては、医療情報は、患者の診療情報の開示問題（1999年3月発表の厚生省の「カルテ等の診療情報の活用に関する検討会」報告書に対する日弁連意見書を参照）、遺伝子研究等のため大量の検査情報が集積されることになっていることや、2000年4月1日からの介護保険等の利用による医療、行政、福祉業者のそれぞれが情報保有、利用したりすることに対して、それぞれの個人情報保護や自治体における個人情報保護条例との整合性が検討課題となっている。

以上のとおりであり、高度情報化社会の急速な進展に即応し、公的部門と民間部門とを対象とする個人情報保護基本法制及び個別法並びにガイドライン等を含めた法制化が喫緊の課題となっている。

(4) 次いで、「意見の理由」第2では、対決法案として強行可決されないための修正提案であることの具体的な説明がなされた。

すなわち、修正にあたり、他の条項の修正を提言する立場も考えられるが、本修正提案は、上記喫緊の課題であることを前提として、旧法案3条、39条、40条、41条、55条という、法案の運用では実現できないと考えられる点に限り、必要最小限の条文修正を提案するものであり、あわせて、これを含む、法律全般の運用をふまえて、情報公開法附則3項と同様の規定により、附則9条として法施行4年後の見直しを提案するものであることが述べられた。

① 旧法案3条の修正提案は、基本原則(旧法案3条ないし8条)が適用されると国民の知る権利に奉仕する報道機関及び報道に従事する者の報道の自由とこれに伴う取材の自由が萎縮されるという、報道機関及びフリージャーナリスト等の批判を考慮したものである。このうち、A案は、上記大綱の策定の最終段階において、解説部分に明記された趣旨、すなわち「なお、個人情報の保護に当たって個人情報の有用性に配慮することとしている本基本法制の目的の趣旨に照らし、個々の基本原則は、公益上必要な活動や正当な事業活動等を制限するものではない。基本原則実現のための具体的な方法は、取扱者の自主的な取組によるべきものである。この趣旨は、報道分野における取材活動に伴う個人情報の取扱い等に関しても同様である」と明記された趣旨を、旧法案40条、55条と関係付けて法文化するものである。大綱策定時に、法制化専門委員会では、この解説部分は、大綱中の枠で囲った提言部分と同等の意味を有すると解説されていたのであるから<sup>(6)</sup>、これを法文化することには何らの妨げはないと解せられる。

報道機関及び報道に従事する者にとっては、A案を法文化して、個人情報の保護と表現の自由、報道の自由、取材の自由を利益衡量することにより、取材活動及び報道に対する規制や妨害を排斥することができ、人格権やプライバシー権等の侵害を理由とする損害賠償請求に対しても正当業務行為であることを根拠付けることができるものと考えられる。しかし、それでも、なお不安があるとすれば、A案にかえて、又はA案と共にB案も考えられる。B案は、報道機関と報道に従事する者は、旧法案第55条第1号に規定するものとして、報道に附随する意見表明又は芸術的若しくは文学的表現を含む、広義の報道の自由とこのための取材の自由の保障のために、「利用目的による制限」(旧法案4条)と「適正な取得」(旧法案5条)の基本原則の適用を除外するものである。但し、取材し報道される個人情報は、正確かつ最新の内容に保たれるべきことや漏えい、滅失又はき損の防止その他の安全管理のために必要かつ適切な措置が講じられるべきことや、報道機関や報道に従事する者の公共性に基づく限りでの説明責任に基づく透明性の確保がはかられるべきことから、旧法案6条ないし8条の努力義務は除外しないこととし、取材された後の個人情報の保護と報道の自由・取材の自由との調整をはかるものである。

② 次に、旧法案39条3項と41条1項による主務大臣の権限の監督権限を国民生活審議

会に付与することの提案についてである。

個人情報の国家的統制を排し、これを保護のためには、前記法制化専門委員会委員においても、「アメリカのFTC（連邦取引委員会）のような強大な委員会、英・独・仏のそれぞれの独立した監督機関が個人情報保護制度を運用していることに鑑みるならば、我が国においても、各省庁の大臣に委ねるのではなく、独立した監督機関を設立することが考えられてよい」と述べられている<sup>(7)</sup>。

しかし、個人情報保護法案では、行政改革の観点から新しい組織を設けることはできないとされ、その結果、主務大臣が個人情報取扱事業者の、同法案違反の行為の中止その他違反を是正するために必要な措置をとるべきことを命ずることができ（旧法案39条3項）、内閣総理大臣は、個人情報取扱事業者が行う個人情報の取扱いのうち特定のものについて主務大臣を指定することができるものとし、従前は所管の大臣が定まっていなかった事業者（たとえば、作家・文筆業者、新聞社・通信社・出版社、予備学校・学習塾、弁護士・弁護士会など）を含む民間部門すべてについて、主務大臣による統制を可能としている。

法案の基となった前記大綱においては、「基本的には当事者間で扱われるべきものであるが、当事者間の問題を超越して社会的に解決が要請される場合には、行政による適切な対応が求められるものである」とし、「主務大臣については、各業の所管の大臣等がそれぞれの所管に応じて分担することが基本になる」としか述べられていなかったものであり、およそ、所管大臣が定まっていなかった事業者を含むすべてに主務大臣を定めて個人情報取扱いにおいて事業者を国家的統制下に置くことは読みとれなかったところである。

法案が、アメリカやヨーロッパの法律とは異なる日本独自の形式であるうえに、パブリックコメントを経ることなく、大綱の趣旨から乖離しているとして、国民が、個人情報の取扱いについて民間事業者すべてを国家的統制下に置かれるという危惧感を持つことは、新制度の導入にあたり、やむをえないところである。そこで、個人情報の国家的管理に対する国民の危惧感を払拭するためには、主務大臣による改善中止等命令にあたり（旧法案39条3項）、又主務大臣を指定するかの判断にあたり（旧法案41条1項）、いずれも、法案12条3項と同様に、「国民生活審議会の意見を聴いて」という手続的な要件を付加することにより、事前又は緊急を要する場合には事後に、国民の監督権能を付することが当面の措置としてとられるべきものと考えられる。もちろん、本来的には、前記のとおり、アメリカやEU諸国と同様に、独立行政委員会による個人情報保護が望ましいところであるが、これは、法施行状況を検討したうえでの、旧法案附則9条による見直しの課題とされるべきである。

③ また、個人情報取扱事業者の法的義務の適用除外（旧法案55条）の拡充とこれに伴う配慮義務（旧法案40条）の修正については、次のとおり提案された。

適用除外規定（旧法案55条）については、出版社やフリーのジャーナリストが明示的に規定されていないという批判がある。この点は、既に、個人情報保護法制化専門委員会の

「個人情報の保護に関する法律案」Q & A (<http://www.kantei.go.jp/jp/it/privacy/houseika/hourituan/qa-law.html>) や北川れん子衆議院議員提出の「個人情報の保護に関する法律案」に関する質問趣意書に対する政府答弁書において、出版社やフリーのジャーナリストは、旧法案55条1項の「その他の報道機関」に含まれるとの回答がなされている。そうであるならば、その趣旨をより明確にするために、「出版社」と「報道に従事する者」を明定することは何ら妨げないと考えられる。

また、報道機関全般からは、旧法案55条1項1号の「報道の用に供する目的」は、「宗教活動（これに附随する活動を含む。）の用に供する目的」や「政治活動（これに附随する活動を含む。）の用に供する目的」と比較して、除外の範囲が狭すぎるとの批判がある。この点は、前記大綱では、「報道分野における取材活動等に伴う個人情報の取扱いについては…『3. 個人情報取扱事業者の義務等』の諸規定は適用しないこと」と「報道分野以外の宗教、学術、政治の分野における個人情報の取扱いの中には、信仰、学問、政治活動の自由と密接に関係するものがあり得ると考えられ、これらについては、政府の立案過程において、報道分野に準じて適切に調整する必要がある」と述べるだけで、十分な検討がなされていなかったところである。また、「個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関するEC指令」（以下、「EU指令」）においては、プライバシー権と表現の自由に関する準則を調和させる必要がある場合に限り、ジャーナリズム目的または芸術上、文学上の表現目的のためにのみ行われる個人データ処理について、個人データ処理の適法性に関する一般準則（第2章）、第三国への個人データの移転に関する準則（第4章）、及び監督機関等に関する規定（第6章）に関して適用除外及び例外を定めるべきであるとされていること（9条）と比較しても、「報道の用に供する目的」は適用除外の範囲が狭いと批判されている。

したがって、EU指令9条をも参考に、少なくとも「報道」を広義の意味で理解し、「これに附随する意見表明又は芸術的若しくは文学的表現を含む」ものと定義されるべきである<sup>(8)</sup>。

上記のとおり、宗教、芸術、政治の分野における個人情報の取扱いについては、大綱では十分な議論がなされず、旧法案55条1項2号ないし4号の規定が立案された。特に、宗教、政治の分野においては、大綱策定段階では十分な審議がなされていなかったものの、個人情報取扱事業者の法的義務の適用除外の範囲は、極めて広範的なものとなっている。この点から、日弁連では、法案における宗教、政治の分野における広範な適用除外と比較すると、弁護士、弁護士法人、弁護士会及び日弁連についても、弁護士法に定める活動の用に供する目的のための個人情報については、当然に、事業活動上の自由の一つである弁護士活動の自由のために、法的義務の適用除外として規定されるべきであるとの意見がある。旧法案55条1項5号としての「弁護士又は弁護士の団体 弁護士法に定める活動の用に供する目的」という規定が検討されるべきである。

④ 以上①ないし③の修正と関連して、旧法案40条の配慮義務は、報道機関、学術研究機関、宗教団体、政治団体（さらには弁護士又は弁護士の団体）の活動にとどまらない、その他の機関に保障された基本的な人権全般に配慮するということの確認規定であることをより一層明確にするための、「その他の基本的人権」を妨げることがないようとの規定に修正されるべきである。

⑤ 法律の見直し規定を以上のとおり、必要最小限の規定の見直しを提案するものであるが、とにかく、これまで全く法律上の規制のなかったところに、主務大臣の改善中止命令違反については罰則の適用もある強い法律が制定されようとしている。この点において、個人情報施策における国家的統制として強く危惧する意見のあるところである。したがって、この危惧感を払拭するためにも、「法律の施行後4年を目途として、法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」との附則9条が設けられるべきである。

(5) 最後に、国民的合意に基づく法律の制定を求めることを結語とした。すなわち、個人情報保護法案は、これまで法規制がなく自由勝手に取り扱われてきた民間部門の個人情報の取扱いを規制するものとして、喫緊の課題であると共に、規制態様如何によっては、個人情報の国家的統制を招来しかねない側面を有している。それゆえ、試案の検討にあたっては、この二面性を十分に考慮のうえ、この修正試案が参考にされて、慎重に審議されることが希望された。

くれぐれも、住民基本台帳法改正のように、国論を二分したままで、何らの修正もなく強行採決のうえ、法案成立に至るという、国民にとって最も不幸な事態が避けられるよう、強く求めることとした。

4.4 修正提案の三宅案は、与党である公明党の山口那津男参議院議員を介して、漆原良夫・高木陽介両衆議院議員に直接の説明がなされ、また、竹中平蔵IT担当大臣にも説明の機会があった。その後の国会審議の状況は、既に公刊の解説書のとおりであるが<sup>(9)</sup>、最終的に旧法案は廃案となり、本法が新たに提案されることとなった。

本法と修正提案・三宅案を対比すると、以下のとおりである。

(1) 基本原則（旧法案3条から8条まで）を削除し、基本理念（本法3条）に変更。これは、三宅案の旧法案3条についての前記A案の趣旨を本法1条の「個人情報の有用性に配慮しつつ」の解釈に含ませることを確認するとともに、前記B案を、より一層徹底させるものである。これにより、本法は、広く「個人情報を取り扱う者」に対する「基本法」としての性格よりも、「個人情報取扱事業者」に対する「一般法」としての性格に重きを置くものとなった。

(2) 主務大臣の違反行為是正命令の措置（旧法案39条3項）は、変更されていないが（本法34条3項）、国民生活審議会に新たに個人情報保護部会が設置され、個人情報保護施策全般について審議することとなった。

(3) 主務大臣の権限の行使の制限（旧法案40条）は、「弁護士活動の自由その他の基本的人権」の規定を入れるという点においては変更されなかった（本法35条1項）。

(4) 主務大臣の指定（旧法案41条1項）も、変更されていないが（本法36条1項）、(2)と同様、国民生活審議会の個人情報保護部会で検討の機会が得られることとなった。

(5) 個人情報取扱事業者の法的義務の適用除外（旧法案55条1項）に、「報道に従事する者」を含めるとの修正提案については、「報道機関」に「報道を業として行う個人を含む」という変更がなされた（本法50条1項）。また、「報道」について「これに附随する意見表明又は芸術的若しくは文学的表現を含む」という修正提案については、新たに本法50条2項の「報道」の定義のうち、「これに基づいて意見又は見解を述べることを含む」という規定が付加されることに影響を与えることとなった。

もともと、適用除外対象機関（旧法案55条1項及び本法50条1項の各1号から4号）について、「弁護士又は弁護士の団体」を入れるべきとの修正提案は採用されなかった。

(6) 法案の附則に施行後4年の見直し規定を設けることの修正提案は、与野党の法案修正の最終協議事項にもなったが、本法案について、この修正しか認めない与党に対し、野党が修正に応じなかったため、衆議院と参議院のそれぞれの「個人情報の保護に関する特別委員会」において、「全面施行後3年を目途として、本法の施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」との附帯決議がなされた（衆議院同委員会附帯決議6項、参議院同委員会附帯決議6項）。

### 第3 個人情報保護法施行後の状況と弁護士への適用

1 2005年4月1日から本法は全面的に施行されたが、個人情報の扱いに混乱も生じている。JR宝塚線（福知山線）の脱線事故の直後に、負傷者を収容した病院では、本法を理由に負傷者の安否確認を受け付けなかったことがあった。このような事故の場合には、安否確認の重要さと「個人情報の有用性の配慮」（本法1条）の趣旨を考慮すれば、本人への確認なく医療機関が負傷者の氏名を公表することは許されるものと解される。厚労省も、5月20日には、大災害、大事件への対応として「安否確認を提供すべきだ」とする見解を医療機関に示した。

そもそも、第2で詳論したとおり、基本原則（旧法案3条ないし8条）を規定した旧法案が一旦2002年12月に廃案となり、新たに基本理念（3条）を明記し、適用除外（50条）を拡大した新しい本法が制定された。

この立法過程、特に、前記修正提案が取り入れられた経緯に照らしても、民主政治の存立基盤にもかかわる知る権利は、知られたくない権利よりも少し重いのである。人は知ることによって豊かになるのであり、それがいきすぎる場合に、知られたくない権利も尊重されるという関係にある。このため、本法では、旧法案が規定した基本原則は削除され、基本理念としての適正な取扱いが図られなければならないことにとどまった。

2 本法の弁護士への適用にあたり、特に論じられるべきことは、「弁護士会員名簿」を保有すると「個人情報取扱事業者」に該当するか、である。

(1) 日弁連が作成し各弁護士に配布している「会員名簿」を業務に利用している者は、すべて「個人情報取扱事業者」に該当し、本法15条から31条までの法的義務を課せられるのか。この問題については、古本晴英論文「弁護士会・法律事務所の個人情報保護対策」<sup>(10)</sup>が、「会員名簿」は経験年数を推測させる「登録番号」の明記があり、弁護士という属性も付随していることを理由に、「会員名簿」の利用者は、「個人情報取扱事業者」に該当するという話を展開し、全国の弁護士に波紋をよんだ。

(2) 最終的には、最高裁判所が「個人情報データベース等」(2条2項)、「個人情報取扱事業者」(2条3項本文)、「その取り扱う個人情報の量及び利用方法からみて個人の権利利益を害するおそれが少ないものとして政令で定める者」(2条3項5号)をどのように解釈するかによるが、筆者としては、日弁連作成の「弁護士会員名簿」を本法成立前と同様の形態で業務上利用するだけでは「個人情報取扱事業者」には該当しないと考えている。

確かに日弁連作成の「弁護士会員名簿」は、「これに含まれる個人情報を一定の規則に従って整理することにより特定の個人情報を容易に検索することができるように体系的に構成した情報の集合体であって、目次、索引その他検索を容易にするためのものを有するもの」に形式的には該当するものといえる。しかし、「弁護となるには、日本弁護士連合会に備えた弁護士名簿に登録されなければならない」し(弁護士法8条)、「弁護士名簿の登録、登録換及び登録取消は、すみやかに、日本弁護士連合会から当該弁護士の所属弁護士会に通知し、且つ、官報をもって公告しなければならない」ものとされている(同法19条)。この弁護士登録に関する情報は、公表を義務付けられた公的情報というべきであり、もはや個人情報としての要保護性を有しないものであると解することもできる。

(3) また、経産省ガイドラインにおいては、個人情報データベース等に該当する事例として、

- ① 電子メールソフトに保管されているメールアドレス帳
- ② ユーザーIDとユーザーが利用した取引についてのログ情報が保管されている電子ファイル
- ③ 社員が名刺の情報を業務用パソコン(所有者を問わない。)に入力し、他の社員等も検索できる状態にしている場合
- ④ 人材派遣会社が登録カードを氏名の五十音順に整理し、五十音順のインデックスを付してファイルしている場合

などをあげ、他方、個人情報データベース等に該当しない事例として、

- ⑤ 社員が自己の名刺入れについて他人が自由に検索できる状態においても、他人には容易にわからない独自の分類方法により名刺を分類した状態である場合
- ⑥ アンケートの戻りはがきで、氏名、住所等で分類整理されていない状態である場合

をあげている。

本法は、第2で述べた立法過程、特に前記修正提案が取り入れられた経緯に照らしても、高度情報通信社会の進展に伴い個人情報の利用が著しく拡大していることに鑑みて個人情報取扱事業者の遵守すべき法的義務を定めたにとどまっている。本法成立前と同様の形態で利用している名簿について新たに法規制をかけなければならないという、立法事実は、特に強調されたわけではなかった。

(4) さらに、「その取り扱う個人情報の量及び利用方法からみて個人の権利利益を害するおそれが少ないもの」(2条3項5号)のうち、「取り扱う個人情報の量」については、「個人データ」によって識別される本人の数、要するに、事業者が何人分の個人情報を取り扱っているかという点が基準とされている。施行令2条では、「過去6月以内のいずれの日においても5,000を超えない」、すなわち5000人以下のときは(ただし、同一個人の新規は除かれる－経産省ガイドライン参照)、個人情報取扱事業者には該当しない。

また、「利用方法」については、どのような形で事業に活用し、または管理しているかといった個人データの利用形態が基準とされているが、具体的にどのような場合かについて、施行令2条では、

- ① 個人情報データベース等の全部または一部が他人の作成によるものである。
- ② その個人情報データベース等を構成する個人情報として氏名、住所(居所を含む、地図上またはコンピュータの映像面上において住所または居所の所在場所を示す表示を含む)または電話番号のみを含んでいる。
- ③ その個人情報データベース等について、新たに個人情報を加え、識別される特定の個人を増やしたり、他の個人情報を付加したりして、個人情報データベース等そのものを変更するようなことをせずに、その事業の用に供している。

との要件をすべて満たしている場合は、この個人情報データベース等中の「個人データ」によって識別される特定の個人の数、5000人を超えるかどうかの計算からは除いていいことになった。

経産省ガイドラインによれば、たとえば、

- ① 電話会社から提供された電話帳及び市販の電話帳CD-ROM等に掲載されている氏名及び電話番号
- ② 市販のカーナビゲーションシステム等のナビゲーションシステムに格納されている氏名、住所または居所の所在場所を示すデータ(ナビゲーションシステム等が当初から備えている機能を用いて、運行経路等新たな情報等を記録する場合があったとしても、「特定の個人の数」には算入しないものとする)
- ③ 氏名または住所から検索できるように体系的に構成された、市販の住所地図上の氏名及び住所または居所の所在場所を示す情報
- ④ 倉庫業、データセンター(ハウジング、ホスティング)等の事業において預かった、

その内容について関知しない個人情報

については、5000人を超えるかどうかの計算から除外することになる。

このような施行令と経産省ガイドラインを参考とすると、日弁連や単位弁護士会のガイドラインとして、日弁連から配布された「弁護士会員名簿」については、識別される特定の個人数は5000人を超えるかどうかの計算から除外することは十分に可能である。

もっとも、個人情報は適正に取り扱われなければならないから（本法3条）、「弁護士名簿」は名簿としてのみ利用し、毎年の更新で使用しなくなったものは、シュレッダーにかけるか溶解して、第三者が目的外で利用することのないように処分することが必要であろう。

#### 第4 結びにかえて—企業における個人情報の漏えいと情報漏えい罪への懸念

本法の全面施行後においても、企業における個人情報の漏えい事例は、後を断たない。企業が漏えいの被害者に対し詫言状と金品など（1000円ないし500円）を送付するだけでも、被害総額が数十億円に達する事件もある。企業における顧客などの個人情報は、企業秘密情報とも解されるので、改正された不正競争防止法による営業秘密の保護の規定が適用されるべきであろう。

もっとも、自民党の個人情報保護プロジェクトは、さらに、個人情報を漏えいした従業者などに情報漏えい罪を課すという、本法の修正案を述べている。しかし、情報窃盗が処罰されていない刑法原則の修正は慎重に取り扱われるべきである。知る権利は知られたい権利よりも少し重いという観点から修正された本法の立法経過をふまえて、不正競争防止法による営業秘密の保護として十分かどうか、検討のうえに、さらに情報漏えい罪を設ける本法の修正の是非を論じていくべきであろう<sup>(11)</sup>。

注

- (1) 田島裕教授記念『現代先端法学の展開』（2001年、信山社）211頁。
- (2) 園部逸夫編『個人情報保護法の解説』（2003年、ぎょうせい）67頁に「旧法案に規定されていた『基本原則』について」の解説がある他、藤原静雄『逐条個人情報保護法』（2003年、弘文堂）36頁以下で基本原則の削除の経過と、基本原則の解説がなされている。三宅弘『Q & A個人情報保護法解説』（2003年、三省堂）24頁でも旧法案の廃案の経過について論及した。しかし、その他の解説書では、旧法案の廃案がもたらす法的意味についてはほとんど論じられていない。
- (3) 法律時報72巻10号（2002年9月号）9頁。
- (4) 法律のひろば2001年2月号27頁。
- (5) 高橋和之「メディアの『特権』は“フリー”ではない—個人情報保護法の正確な理解に向けて」ジュリスト1230号52頁。この論文は、過剰取材・過剰報道によるプライバシー侵害が論議された、個人情報保護法の立法当時の状況を反映していると思われる。これに対し、田島泰彦編『個人情報保護法と人権—プライバシーと表現の自由をどう守るか』（2002年、明石書店）の田島論文「第1部総論 個人情報保護法とは何か」が、一貫して、「取材・報道との調整は、表現の自由をふまえて、より限定的な『プライバシー』の法理で行うべき」と主張している。
- (6) 2000（平成12）年10月10日の第12回個人情報保護検討部会で小川登美夫内閣審議官は、「『基本原則』の解説の中でこういったこと（個人情報の有用性と保護とのバランス）を改めてネーミングを

入れた文章をもう少し足し算するのかなということでも最終の文言調整をやっているところでございます。いずれにしても条文化の段階で『基本原則』の性質論を含めて検討を要するところであろうかと思っております」と述べていた(同部会議事録)。

- (7) 新見育文「個人情報保護基本法制大綱－アメリカ・EUとの対比」ジュリスト2000年12月1日号94頁。
- (8) 報道にかかる事実と意見の区別については、最判平成9年9月9日民集51巻8号3804頁が、「一般の読者の普通の注意と読み方を基準として」、「証拠等をもってその存否を決することが可能な他人に関する特定の事項を主張しているもの」と解せるときは「事実の摘示」に当たるとしていることから(最判平成10年1月30日判時1631号68頁も同旨)、その区別が難しいことも予測されることを考え、特に修正提案では「意見表明」も「報道」に含まれることを明記することを求めた。
- (9) 前掲・園部編『個人情報保護法の解説』28頁。
- (10) 「自由と正義」2005年2月号21頁。
- (11) 注(2)で論じたように、一旦国会に提案された法律案が修正される過程においては、その立法資料は行政機関の保有するところではなく、情報公開法などに基づいて国民に開示される機会がほとんどない。いわゆる議員立法についても同様である。本稿は、そうした状況をふまえて、個人情報保護法旧法案の修正の過程を明らかにしたものであるが、より本来的には、国会の情報公開法が制定されることによって、本稿で紹介した修正提案も開示され研究対象となるべきである。「国会……における行政的性格の文書については、……情報公開請求の対象とすることが検討されるべき」であるとして指摘されているが(宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』(2002年、有斐閣)27頁、北沢義博・三宅弘『情報公開法解説第2版』(2003年、三省堂)18頁)、本稿を超えるテーマであるから、別の機会に論じたい。