

判例研究

U. S. Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U.S. 749 (1989) —— アメリカ合衆国・FBIの所持する前科記録の第三者への開示が、FOIA(b)項(7)号(C)の適用除外規定「個人のプライバシーに対する不当な侵害になると合理的に予期されうる場合」に当たるとされ、その開示が禁止された事例

Case Study : U. S. Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U.S. 749 (1989).

松井修視
MATSUI, Shuji

【事実の概要】

(1) 本件は、CBS (コロンビア放送会社, Columbia Broadcasting System) のニュース記者 Robert Schakne とジャーナリスト団体である Reporters Committee for Freedom of the Press (プレスの自由記者委員会, 以下 Reporters Committee と略す。)が、FOIA (情報自由法, Freedom of Information Act) に基づき、Medico 一族4人の犯罪記録に関する情報を FBI (連邦捜査局, Federal Bureau of Investigation) に請求したことに始まる。

ペンシルバニア犯罪委員会 (Pennsylvania Crime Commission) は、同一族の会社、すなわち Medico 企業を組織犯罪者の支配する合法的事業体とみなした。同会社は、申立てによると、汚職議員と不正な取引を行い、多くの国防契約 (defense contracts) を獲得したといわれる。

Schakne と Reporters Committee による情報請求は、1978年にそれぞれ個別に行われているが、4人の Medico の逮捕、起訴、釈放、有罪・刑の宣告を内容とする、すべての記録の開示を求めるものであった。FBI は、最初、同請求を拒否したが、その後死亡した3人の Medico については、請求のあった記録または関連データを提供した。同請求拒否に対する訴訟は、1979年12月にコロンビア特別区連邦地方裁判所 (以下、連邦地方裁判所と略す。) に提起されているが、1人は訴訟提起前に、他2人は訴訟提起後の係争中に死亡し、4人のうちの1人、Charles Medico のみが生存することになった。訴訟提起後に死亡した2人については、FBI によって前科記録のないことが明らかになった。

以後、Schakne と Reporters Committee は、連邦地方裁判所への訴えの中で、生存者 Charles Medico の前科記録のみを請求することになったが、それは Medico 一族4人に対して行った最初の請求内容に一致し、既に一度公になっている「公的記録事項」 (matters of public record) に限定して情報請求を行うものであった。また、Schakne と Reporters Committee は、「賄賂、横領その他の財政・公金に関する犯罪記録」は、いかなるものも特別の公益事項であり、開示されるべきとした。この財政・公金に

関する犯罪記録については、FBIは、その主張をみとめ、「FBIの中央記録システム（Central Record System）に蓄積されている財政・公金に関する犯罪情報はいかなるものも」公益の下に開示され得ると述べている。しかし、実際上は、そのような情報は存在しないとされ、開示されることはなかった。財政・公金に関する犯罪記録を除いた前科記録情報については、その所持の有無を明らかにすることを拒否した。

かくして、問題は、Charles Medicoの財政・公金犯罪に関わらない前科記録で、しかも「公的記録事項」として過去に一度公になったことのある記録開示の是非に絞られることになった。

(2)連邦地方裁判所は、FBIの監督機関である司法省(Department of Justice)の略式裁判(summary judgement)の申立てを認め、大要次のような判断を下した。

- ①FBI（正確には司法長官(Attorney General)）と他の公的機関との間の前科記録情報の交換を認める制定法28 U.S.C. §534は、公衆の成員に対しては同情報の開示を禁止している。ゆえにFOIAの適用除外規定第3号（「制定法<中略>により、特に開示が免除されているもの。但し…」と定めている。）が適用される。
- ②前科記録を含むファイルは、「開示すればプライバシーの不当な侵害となる人事及び医療書類、その他これに類似する書類」のカテゴリーに含まれ、特にその中の「類似する書類」に当てはまる。ゆえに同適用除外規定第6号（「開示すれば、個人のプライバシーに対する明らかに不当な侵害になる人事及び医療に関する書類、その他これに類する書類」と定めている。）が適用される。
- ③前科記録には、更に、同適用除外規定第7号(C)（「法執行の目的のために編集された記録または情報。但し、これは専ら次の場合に限られる。(C)個人のプライバシーに対する不当な侵害になると合理的に予期されうる場合」と定めている。）によっても保護されている。

同地方裁判所は、上記②③の点については、特に、同事件で請求されたデータを含む供述書を提出するよう司法省に命じ、非公開でその供述書の審理を行い、最終的に当該開示請求を拒否する判決を下している。Charles Medicoの前科記録開示の公益性については、財政・公金に関する犯罪情報以外は、「個人的な」情報であり、そこにはプライバシーの利益が存在するとした上で、Charles Medicoの違法行為は、たとえあったとしても、「小さく」また30年前に起こったものであり、同情報請求の背景にある目的に関連しているとは思われなし、それを否定している。

これに対し、SchakneとReporters Committeeは、コロンビア巡回区連邦控訴裁判所（以下、連邦控訴裁判所と略す。）に控訴した。

(3)連邦控訴裁判所は、上記の制定法28 U.S.C. §534を、FOIAの適用除外規定第3号にいう開示を免除する制定法とは認めず、上訴人の主張を受け入れ、同28 U.S.C. §534を当該前科記録非開示の根拠とすることに反対した。また、控訴裁判所は、犯歴情報が「公的記録事項」である場合、同情報における個人のプライバシー利益は小さくなり、犯歴開示の公益性の基準は、同犯歴情報につき一般公衆に利用され得るとする当該州及び地方の決定に拘束されるとし、FOIAの適用除外規定第6号及び7号(C)の適用についても、連邦地方裁判所の考え方を否定した。

次のような理由・判断を示し、結論的には破棄差戻しの判決を行っている。

- ①FOIA適用除外規定第3号の定める開示を免除する制定法は、その文言でその旨を明らかにするものでなければならない。制定法28 U.S.C. §534(a)項は、単に、司法長官に、犯罪情報等を収集・分類・管理し他の連邦及び州の職員と同情報を交換することを認めるものであり、同(b)項は、情報が外部に漏れた場合、その原因となった関係機関と司法長官がその情報の交換を取りやめることについて定めるものであり、ゆえに、同制定法は、適用除外規定第3号にいう非開示規定ではない。
- ②（本件控訴審では、上訴人、SchakneとReporters Committeeは、同前科記録はFOIA適用除外規

定第6号に基づいて審査されるべきとし、FBI及び司法省は同適用除外規定第7号(C)に基づくことを主張している。裁判所は、同7号(C)規定の適用に主に言及し、「プライバシーの利益」と「開示の公益性」に分けて、以下のように自らの判断を示している。)

過去の最高裁判決、Department of State v. Washington Post Co., 456 U.S.595(1982)及び Cox Broadcasting Corp. v. Cohn, 420 U.S.469 (1975)は、請求された情報が公的記録に既に掲載されている場合、そこにおけるプライバシーの利益の縮減を認めている。「公的記録」(public record)という言葉は、地方や州、連邦機関が同記録を公衆に自由に利用させるために肯定的な決定を行うことを意味し、またそのための制度を用意することを意味する。連邦地方裁判所は、上記連邦最高裁判決の立場を考慮に入れていない。また、同地方裁判所は、請求されたデータを含む供述書の非公開審理をした後、(上述したように、)存在するとしても、Charles Medicoの犯罪は「小さく」しかも古い、ゆえに、同記録開示によって生じる公益は重要なものではないと判断するが、本件の場合、請求された前科記録が、もともと州の公的記録事項であることから、同記録開示の公益性については、まず、州政府の「公益性」についての決定を見るべきであり、上記の理由で州政府の同決定を破棄するようなことは、不適切といわなければならない。連邦地方裁判所はそのような立場にはない。

更に、SchakneとReporters Committeeは、ニュース・メディアによる調査であることを理由に、同記録請求の公益性をいい、地方裁判所も、その記録の存在を明確にしないまま、犯罪の「小ささ」「古さ」を公益性の判断の基準にしているが、裁判所は、FOIAに基づく情報請求に際して、請求者の職業を審査することはできないし、また、請求者の目的・利益を考慮に入れることもできない。ゆえに、地方裁判所は、むしろそれらの記録の開示につき、公衆の一般的利益のみを決定すべきである。

(4)この控訴審判決に対しては、司法省から再弁論(rehearing)の訴えがなされ、同控訴裁判所は、その後、自らの解釈を一部改めている。しかし、そこでは、犯歴情報の現状について司法省が申立てた、今日多くの州が同犯歴情報の公衆による利用を禁止している、という点の変更を認めたに留まる。司法省は、再弁論の訴えの中で更に、州によって提供された公的記録情報は、司法省による犯歴編集によって性格が変わっていることを主張し非開示の理由としたが、控訴裁判所は、編集の形式の変更は編集された事実の開示の要請にとって些細なものにすぎないとし、同省の訴えを斥けた。再弁論によっても同控訴裁判所の結論は変わることはなかった。同裁判所は、連邦地方裁判所は法的判断をすべきではなく、本件の前科記録が過去に公的記録に掲載されたことが、同前科記録の主体の正当なプライバシーの利益をどの程度縮減するものか、事実と絞って判断すべきであるとし、最初の判断に従い、破棄差し戻しの判決を繰り返している。

この連邦控訴裁判所の判決には、Starr裁判官の反対意見が付いている。同裁判官は、控訴審の最初の判決では補足意見を述べたが、再弁論では反対意見の立場に回っている。Silberman裁判官によって書かれた多数意見に対し、再弁論の中で、最終的に、おおよそ次のような主張を行い、反対の意を表明している。

- ①多数意見は、もとの情報が単に地方の裁判所または警察署の記録に載っているという理由だけで、「蓄積され、索引をつけられ、コンピュータに入力された」データにはプライバシーの利益がないとするが、これには賛成できない。
- ②FOIAは、情報の利用の仕方や情報主体の性格によって、開示による公益の評価を行うことを要請している。公的人物や政府高官の前科記録の開示には、十分な公益があるといえる。公的人物についての名誉毀損法の法理を参考にすることは、常識的と思われる。
- ③多数意見は、地方や州に存する元の(FBIが受け取る前の)文書に掲載されている情報の利用を、司法省が自由に決定できるようにいうが、これは疑問である。また、同意見は、FOIAの本来の目的からはなれ、何百万という人々について集めた個人情報の手形交換所と、連邦政府をしてしまう危険性を持っている。

このような控訴審判決をへて、本件は司法省の請求により、連邦最高裁判所に持ち込まれた。同最高裁は、概略以下のような判断を下し、控訴審判決を破棄した。そこでは、Stevens 裁判官が法廷意見を執筆している。

【判旨】

(1) まず、FBI が Charles Medico に関して持っていると思われる前科記録を開示しないことによって保障される利益が、FOIA 適用除外規定第 7 号 (C) によって保護される「個人のプライバシー」(personal privacy) の利益に当てはまるかどうかである。

被告 Schakne と Reporters Committee は、前科記録に要約された事柄が以前に公衆に開示されたことがあるという理由を上げて、連邦によって編集されたそれらの事項の開示を避けることによって保障される Medico のプライバシーの利益が、無に近づいていることを主張する。我々は、被告のこの理解しがたい個人に関するプライバシーの概念を認めることはできない。

コモン・ロー上のプライバシーの権利とプライバシーの字義的な理解は、自己に関する情報の個人的なコントロール権を認めるものである。組織化された社会では、次々に他者へ流れない事実など存在しない。かくして、コモン・ロー上認められるプライバシーの権利の保護範囲は、部分的には、私的事実の広まっている程度と、時間的経過がそれを私的なものにするその程度による。辞書 Webster の定義によると、情報がもし特定の人やグループ等の利用に制限され、公衆に自由に利用されることができないならば、その情報は「私的なもの」として分類される。プライバシーの利益のこの特徴を認識することは、個人のプライバシーに関し、前科記録に含まれている断片情報の開示と前科記録まるごとの開示の違いを承認し、支持するものである。しかし、ここでの問題は、プライバシーの利益が情報の編集によって影響をうけるかどうかである。裁判所のファイルやカウンティの資料室、全国の地方警察署を捜した後発見される公的記録と、一カ所に集中されコンピュータ処理された一覧情報の間には、大きな違いがある。この結論は、前科情報の開示を制限する連邦の制定法や規則網が存在することによって証拠だてられている。また、別に非開示を認める制定法が存する場合の適用除外について定める、FOIA の適用除外規定第 3 号も、不十分ながらその証しとなり、これらの制定法や規則の全体は、編集された情報の力が断片的な情報の力に勝ることを認識させるものとなっている。

FOIA の他の規定、すなわち、開示対象の文書中個人が識別される得る部分の削除を認める 5 U.S.C. §552 (a) (2) や適用除外規定との関連で非開示部分の分離を促す同 §552 (b) の存在は、私的市民 (private citizens) に関わるもので、氏名によって誰であるか確認されてしまうような記録の開示は、FOIA の制定者が意図したものではない、ということも認めるものである。強力なプライバシーの利益が、コンピュータによって処理され編集された情報の非開示の中に存する、という我々の結論を支持するものに、更に、1974年のプライバシー法がある。また、連邦のこれらの状況を考えれば、今日ほとんどの州政府が、その所有する犯歴情報一覧への一般公衆のアクセスを否定しているということについては、驚くに値しない。州の政策が、連邦法の意味を決定することはないが、これも前科記録の主体のプライバシー利益を保護すべきとする証拠を提供するものである。連邦議会が、この専門的観点からの理解をもって、FOIA 制定を行ったと考えることには、合理性があるといえる。

これまでの判例もまた、一度公表された情報につき、そこにプライバシーの利益が存在することを認めてきている。その最も適切な事例は、Department of Air Force v. Rose, 425 U.S. 352 (1976) 事件である。(この事件は、軍規律に関する研究を行う法学生が、空軍士官学校の候補生の懲罰事件概要書

を FOIA に基づき請求したことから始まる。同概要書の要約は、士官学校内での掲示などによって既に一度公になっていた。法学生は、個人への言及やその他個人の確認につながる内容の情報を削除した後の〈士官学校内でも一部同じ配慮がなされていた。〉同概要書へのアクセスを要求した。彼らの要求は、最初拒否されたが、最終的には、FOIA 適用除外規定第 6 号の目的とする秘匿の利益を尊重するものであったので、その請求は認められることになった。)

まず、我々は、同事件の概要書から氏名の部分を編集し直すことによって、個人のプライバシーを保護する士官学校のやり方を評価する。しかし、氏名が編集し直されているとしても、その概要書の主体（概要書の中で中心的に言及されている本人）がわかってしまう場合がある。そこで、次に、氏名のみを編集し直した概要書が一度公表された場合でも、後に確認を容易にする詳細が出回ることを考え、我々はそこにプライバシー侵害の可能性の存することを認める。Rose 事件の候補生が、一度公になりその後「全く忘れられてしまった」過去の懲戒につき、そのようなプライバシーの利益を持っているとすれば、通常の市民も、既に忘れられてしまった自らの犯罪歴につき、確実に同じ利益を持っているといえる。

我々はまた、公衆の目から個人的な事実を遠ざけておくプライバシーの利益を承認してきた。Whalen v. Roe, 429 U.S. 589(1977)事件の中で、そのように集中化されたコンピュータ・ファイルが、「プライバシーへの脅威」を提起していることを認め、我々は、次のように述べた。「コンピュータ化されたデータバンク、また大量の政府ファイルへの個人情報の莫大な蓄積に内在するプライバシー侵害の恐れに、我々は気づいていないことはない。徴税、福祉や社会安全の利益の分配、公衆衛生の監督、刑事法の執行、これらのすべてが、大量の情報の適正な管理を必要とするし、それらの多くのものが、性質上個人的なものであり、もし開示されれば、潜在的ないやがらせになったり、有害になったりするものである。公的な目的のためにそのようなデータを収集し利用する権利は、不当な開示を避けるために、付随的な制定法・規則上の義務を伴うものである。」

要するに、「1つの出来事がまるごと『私的』であることはないという事実は、個人がその情報の開示と流布を制限する利益を有しないということの意味するものではない。」ということである。前科記録におけるプライバシーの利益は、保障されて然るべきものである。同利益のそのような実質的な性格は、今日の社会において、FBI が前科記録を廃棄する80歳に人々が達する前に、コンピュータがなければ確実に忘れ去られてしまうような情報を、そのコンピュータが蓄積し保管することができる、という事実によって影響をうける。

(2) FOIA 適用除外規定第 7 号 (C) は、「個人のプライバシーに対する不当な侵害になると合理的に予期されうる場合」、情報を開示しないことを規定している。次に、どのような場合、「不当な侵害」となるのか検討する。

我々は、これまでの判決において、プライバシー侵害の有無は、情報請求の目的によるものではないことを確立してきた。本件のニュース記者等の情報請求権は、あらゆる第 3 者によって主張されうる同請求権と何ら異ならない。我々が繰り返し述べてきたように、議会は、FOIA が公衆の何人に対しても同等に開示請求権を与えていることを、明らかにしている。かくして、FOIA 適用除外規定第 7 号 (C) に基づく私的な文書の開示が正当とされるかどうかは、当該文書が何のために請求されたかというその目的によるのではなく、請求された文書の性格と政府行為を公衆の審査の光の下におくという、FOIA の基本的な目的とその関連に依存することになる。情報が、明確に書かれた制定法上の文言に基づき、適用除外とならない限り、全政府機関が開示を行うという基本政策は、「自らの政府が行っていること」

について情報を提供されるとする、市民の権利に焦点を当てるものである。政府機関の制定法上の義務履行に光を当てる公的情報の開示は、まさに FOIA の目的にかなうものである。

しかし、その目的は、政府の諸ファイルに蓄積され、しかもその開示が必ずしも政府機関の自らの行為を開示することにはならない、私的市民についてのそのような情報の開示によっては、促進されることはない。このことは、上述の Department of Air Force v. Rose 事件によっても明らかにされている。同事件において、士官学校の行為に関する情報を求める代わりに、もし請求者が、ファイル掲載の個人情報を得るために特別の文書を要求していたならば、同判決を支えた公益（論）は適用されなかったであろう。事実、我々は、「FOIA の基本的な目的は、行政機関の行為を公衆の審査の光に開かれたものにするということである。」ということをして、そこでは明示的に認めている。

被告 Schakne と Reporters Committee は、Medico の過去の逮捕・有罪判決について知ることには二重の公益があるという。すなわち、申立てによると、Medico は汚職議員と不正な取引を持っていたし、また、国防契約企業の役員であるということである。しかし、実際、もし Medico が逮捕され有罪になったとしても、同情報は、申立てにあるような議員との不正な関係を更に悪化させることもないし、和らげることもない。それは、また、議員の行動の性格について直接に何か我々に語ることもない。更に、それは、Medico の会社に 1 つまたは複数の契約を与える DOD (国防省, Department of Defense) の行為について、我々に何を語るものでもない。それらの契約に関する記録や行政機関の手続について述べる文書、そしてもしあれば、将来の契約者たる役員が犯罪歴を持っているかどうかの決め手となる文書などを、DOD に求める FOIA 請求は、確かに「公的情報」の適切な要求を構成することになる。おそらく、Medico の前科記録は、ニュース記事として流すことのできる詳細を提供することになる。しかし、これらそのものは、議会が FOIA を定めて守ろうとしたその種の公益ではない。FOIA の中心的な目的は、政府活動が公衆の鋭い審査の目にさらされることを保障することであり、たまたま政府の書庫にある私的な市民についての情報が開示されることを保障するものではない。

我々が言ってきたことは、存在の可能性のある Medico に関する前科記録の開示によって生じる公益は、FOIA によって保護されるタイプのものではない、ということを確認するものである。被告が、もし FBI に Medico の犯歴について開示してもらうことができるとすれば、他の公衆のいかなる成員も同じ開示を認められるであろう。興味をもった市民に対し、Medico に関する問題に答えることは、疑いもなく、何らかの公益性がある。しかし、それは、FOIA の目的とする公益ではない。

(3) 裁判所は、初審の事項を決定し、また、適用除外規定第 7 号 (C) に規定するプライバシーの「不当な」侵害についての細かな審査を行うべきである、とする 2 つの一般的要請は、同裁判所が、開示による公益と議会が適用除外によって保護することを意図した利益の比較衡量を行うべきことを示すものである。両当事者とも、比較衡量が行われるべきことには賛成するけれども、そのような比較衡量がいかに行われるべきかについては争う。

我々の判例は、比較衡量が情報の実質的内容からいって 1 つの方向へ傾く場合、カテゴリーカルな判断が適切であり、かつ個々の状況は考慮されるべきではないとする提案を支持している。この点は、NLRB v. Robbins Tire & Rubber Co., 437 U.S. 214 (1978) 事件の多数意見と反対意見の両方によって、うまく明らかにされている。1 つの前科記録の開示によって生じる私的な市民のプライバシー利益の損害の方が、FOIA に基づく開示の公的な価値より重要であるということが、常に真実であるというのであれば、カテゴリーカルな事項として、そのような前科記録の開示は「個人のプライバシーの不当な侵害になると合理的に予期される」ことになる、と結論することは全く適切である。要するに、文言”

an unwarranted invasion of personal privacy”の単数 “an”に、上記 Robbins 判決が焦点を当てていることは、適用除外規定第 7 号 (C) が、個別的比較衡量を要請していることを十分に支持する理由にはならない。

最後に、實際上、前科記録を非開示としていく上で、プライバシーの利益は常に重要である。そのような前科記録の主体が私的市民であり、同情報が、政府の活動の記録としてよりも、編集されたものとしてその管理の下に置かれているとき、適用除外規定第 7 号 (C) によって保護されたプライバシーの利益は、実際その最上位にあり、一方 FOIA に基づく開示の公益はその最下位にある。裁判の基準に関するそのような不釣り合いが、個々の環境を考慮に入れない一群の判決を生み出している。すなわち、bright-line rules の標準的な効力がかくして存在し、個別的な (ad hoc) 調整に付随する難しさが避けられることになる。したがって、我々は、カテゴリカルな事項として、私的市民に関する法執行記録・情報の第三者による請求は、当該市民のプライバシーを侵害すると合理的に予期され得る場合に当たると判断する。また、請求者が、政府機関に関する「公的情報」以外の、政府がたまたま所持している記録に過ぎないものを求めた場合も、プライバシーの侵害は「不当な」ものと考えられる。よって、控訴審の判決は破棄される。

* Blackman 裁判官の補足意見

FOIA の適用除外規定第 7 号 (C) の下で、法廷意見がとった「カテゴリカルな比較衡量」は、私には正しいとは思われない。そのような bright-line rule は、確かに訴える力を持っているが、例えば、議員候補者の 5 年前の脱税を前科記録が明らかにするような場合、それはうまく行かないように思われる。そのような情報の FBI による開示は、個人的なプライバシーの侵害になると合理的に予期されるものではないし、候補者は立候補を決めた時、情報の流れを阻止する自らの利益を放棄するために、ましてや不当な侵害となるものではない。私は、前科記録情報の開示の可能性を、ある状況の下では残しておくべきと考える。

【解説】

(1) FOIA に関する主な連邦最高裁判決としては、これまでに次のようなものがある。

Environmental Protection Agency v. Mink, 410 U.S. 73 (1973), U.S. v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974), NLRB v. Sears, Roebuck, 421 U.S. 132 (1975), FAA Administrator v. Robertson, 422 U.S. 255 (1975), Department of Air Force v. Rose, 425 U.S. 352 (1976), NLRB v. Robbins Tire, 437 U.S. 214 (1978), Chrysler Corp. v. Brown, 441 U.S. 281 (1979), Federal Open Market Committee v. Merrill, 443 U.S. 340 (1979), Kissinger v. reporters Comm. for Freedom of the Press, 445 U.S. 136 (1980), Forsham v. Harris, 445 U.S. 169 (1980), Consumer Product Safety Commission v. GTE Sylvania, 447 U.S. 102(1980), Weinberger v. Catholic Action Project, 454 U.S. 139 (1981), U.S.Department of State v. Washington Post Co., 456 U.S. 595 (1982), FBI v. Abramson, 456 U.S. 615 (1982), FTC v. Grolier Inc., 462 U.S. 19 (1983), U.S. v. Weber Aircraft Corp., 465 U.S. 792 (1984), CIA v. Sims, 471 U.S. 159(1985), John Doe Agency v. John Doe Corp., 493 U.S. 146 (1989).

これらの判決の中で、FOIA の適用除外規定第 7 号に関係のあるものは、NLRB v. Sears, Roebuck (1975)事件、FBI v. Abramson(1982)事件及び John Doe Agency v. John Doe Corp. (1989)事件である。Sears 事件は、同適用除外規定第 7 号(A) (「法執行手続を妨げる場合」<1986年改正前の規定>の非開示について定める。)に関するもので、不当労働行為調査中の NLRB (全国労働関係委員会, National Labor Relation Board) によって作成された文書につき、その開示請求が行われ、同請求は NLRB の執行手続を妨げるとされた事件である。Abramson 事件は、ジャーナリスト Abramson によ

って請求された記録が、同規定第7号の冒頭に規定されている「法執行の目的のために編集された取り調べ記録 (investigatory records)」<1986年改正前の規定>に該当するかどうかを問うものであった。Abramson によって請求された情報は、もともと法執行目的のために編集されたものを、後に法執行目的以外のために編集し直したものであったが、最高裁は、後に編集し直された文書であっても、もとの適用除外の地位をうしなうことはない、そこでは判断している。John Doe Agency 事件は、このAbramson 事件とは逆に、最初は法執行の目的のためではなかったが、後に法執行目的のために編集し直された文書が請求された事例である。情報請求者は、もともと同情報が法執行情報ではないことを主張し、その開示を要請したが、最高裁は、実施機関が FOIA に基づき適用除外事項に当たると判断したその時点で、既に法執行情報の目的のために編集し直されておれば、それで足りるとした。

この3つの事件は、適用除外規定第7号 (C) に直接関係するものではない。その意味では、ここで取り上げている U.S. Department of Justice v. Reporters Committee for the Freedom of the Press, 489 U.S. 749 (1989) 事件 (以下、本件最高裁判決と略す。) は、同規定に関する初めての最高裁判決とすることができる。この事件は、プライバシー侵害の有無を問うものであり、そのことからすれば、むしろ、本件最高裁判決も引用しているように、適用除外規定第6号に関する上記判決(もともとは、同第2号に該当する事件として提起されている。), Department of Air Force v. Rose, 425 U.S. 352 (1976) 事件の方が、より関わりがあるともいえる。

(2) 1992年出版の FOIA に関する司法省のガイドブック、JUSTICE DEPARTMENT GUIDE TO THE FREEDOM OF INFORMATION ACT (HEIN, 1992) は、適用除外規定第6号の解説の中で、特に、本件最高裁判決に言及し(同書92頁)、「FOIA の下で、すべてのプライバシー保護政策に重大な影響を与えるもの」として、同判決の内容につき、同適用除外規定第6号・7号を方向づける新しい5つの指導原理と称して、次のように述べている。

- ①最高裁は、たとえ情報がある場所であつある時点で、一般公衆に利用されたものであっても、個人的な情報の中には、実質的なプライバシーの利益が存在しうることを、同事件において明らかにした。「実質人目につかない」(practical obscurity) 基準を確立し、また、最高裁は、もしそのような情報の細目が実際に「自由に利用される」ことがあれば、それこそ FOIA を持ち出す理由はない、としている。
- ②最高裁は、FOIA に基づいて何が開示されねばならないかを決定するに当たり、請求者が誰であるかは、考慮されないとするルールを明示した。特定の保護されるべき利益が請求者自身のものであるところでは、勿論、行政機関は適用除外を求めることにはならないが、唯一その場合を除いて、請求当事者が本人であるかどうかは、FOIA 請求の要件ではない、と同裁判所はいう。
- ③最高裁は、開示請求によっていかなる「公益」が満たされるかを決定するに当たり、もはや「情報請求の目的」を考慮する必要性はないとし、同決定は、請求者の「特定の目的」、状況、利用方法に依存するのではなく、むしろ公益一般「に対する請求された文書の性格やその関係に基づくべきである」、という。
- ④最高裁は、FOIA のプライバシーに関する適用除外規定の下で考えられるべき「公益」の範囲を厳しく絞り、初めて、その「公益」は、「議会が FOIA 制定に際しもともと目的にした公益にみあうもの」に限定される、と表明している。最高裁がいうように、この「FOIA の中心的な目的」は、行政機関に課せられた制定法上の義務履行に影響を及ぼすことにあった。
- ⑤最高裁は、適用除外規定第7号 (C) の下で、行政機関は非開示に有利な「カテゴリーカルな比較衡量」を行うことができる、という考え方を採用した。この新しいアプローチにより、ある特定の情報は、「カテゴリーカルな事項として」、個々の状況に関わりなく、常に適用除外規定に基づき保護されることになった。

以下、司法省の本件最高裁判決に対するこのようなコメントも参考にして、同事件の有する問題点・

留意すべき点を考えてみたい。

(3) 今日、FBIは、「前科記録」(rap sheets)として知られている、2,500万人以上もの人々の犯罪記録を蓄積・管理している。この事件によって提起された問題は、そのような記録内容の第三者の請求による開示が、FOIAの定める「個人のプライバシーに対する不当な侵害になると合理的に予期される場合」にあたるかどうか、であった。

本件最高裁判決は、上記判旨からも分かるように、3つの基本的な部分からなっている。そこでは、まず、1) (存すると思われる)Medicoに関する前科記録の非開示によって生ずる利益が、FOIA適用除外規定第7号(C)の保障する「個人のプライバシー」の利益に該当するかどうか、が問われている。最高裁は、この点に関しては、自己情報コントロール権としてのプライバシーの権利を認め、コンピュータ処理された情報とそうでないものの相違、FOIAの他の規定(5 U.S.C. §552(a)(2), §552(b))やその他の制定法による個人識別情報の保護の現状、及び過去に一度公になった情報の時間の経過等による非開示保護を示唆する判例の存在を指摘し、Medicoの有する当該利益が、FOIA適用除外規定第7号(C)に定める「個人のプライバシー」の利益に一致することを説いている。次に、2) Medicoの前科記録の開示が、同規定7号(C)の定めるプライバシー利益の「不当な侵害」を構成するかどうか、が問題となっている。これについては、同7号(C)に基づく私的な文書の開示が正当なものとして認められるかどうかは、請求された文書の性格と、政府行為を公衆の審査の光の下におき行政機関の義務履行をはかるというFOIAの基本的目的、すなわちFOIAのめざす公益、に依存することになると述べて、Medicoの当該前科記録は、たまたま政府の書庫に存する私的市民の情報に類し、その開示は、FOIAの目的とする公益をなんら満たすものではないという。結論部分では、3)カテゴリー的な比較衡量の手法が採用され、問題の解決がはかられている。最高裁は、比較衡量が常に1つの方向へ傾く場合は、カテゴリー的な判断が適切であると述べ、前科記録の主体が私的市民であり、しかも、当該情報が、政府行為の記録としてではなく、コンピュータ等によって編集されたものとして管理されている場合、FOIA適用除外規定第7号(C)によって保護されたプライバシーの利益は最高位にあるとしている。このように論じて、最高裁は、控訴審判決を破棄した。

本件最高裁判決には、いくつかの大きな問題点があるといえる。その1つは、上述の2)に関するもので、通常、情報の開示に「公益」の存する場合は、プライバシー利益の「不当な侵害」を構成しないということになるが、本件判決は、「公益」ありと認められるその範囲を従来のそれと比べて著しく狭めていることである。行政機関の活動・運用に光をあてるどころに、本判決は情報開示の公益性を容認するが、これは、これまでの個々の請求者の請求利益を考慮にいれ、しかも個別的比較衡量を実施してきた最高裁の立場とは全く異なるものである。最高裁のこの「公益」論は、行政機関による情報の非開示に有利な立場を与え、FOIA適用除外規定第7号(C)に関連する情報開示の可能性を著しく制限するものといえる。また、本件最高裁の「公益」に関するこのような考え方は、FOIA適用除外規定第7号(C)のみに適用されるのか、その他の適用除外規定にも適用されるのか、今日、下級裁判所の対応を含めて問題となりつつある。この点に関しては、例えば、適用除外規定第6号への適用の例として、Ray v. Department of Justice, 908 F.2d 1547(1990)事件が存する。同事件における請求の動機は別としても、そこでは、請求情報の内容に本件最高裁判決のいう公益性が認められ、むしろ情報の開示の判決が行われている。その他、下級裁判所の反対意見の中には、同じ「公益」論を適用除外規定第2号についても適用しようとするものがある(Sean E. Andrussier, *The Freedom of Information Act in 1990: More Freedom for the Government, Less Information for the Public*, 1991 Duke Law Journal

753,754-770(1991)参照)。本件最高裁判決そのものは、同「公益」論の他の適用除外規定への適用についてはなにもふれていないが、上記司法省のコメントは、少なくとも適用除外規定第6号への積極的適用の姿勢を見せるものである。しかし、同6号と適用除外規定第7号(C)は、同じプライバシーに関する規定であっても、文言‘clearly’の有無にも現れているように、異なった立法趣旨に基づいているといえる。FOIAはもともと行政機関の情報の最大開示(maximum disclosure)をめざすものであり、更に、請求者による受益的な利用(beneficial use)さえも認めるものである。本件最高裁判決のこのような「公益」についての狭い考え方は、FOIAの本来の趣旨に反するものといえる。

次に、3)に関するカテゴリーカルな比較衡量の問題が存する。この比較衡量は、当該情報の開示によって生じる私的な市民のプライバシーの利益の損害の方が、FOIAに基づく開示の公的な価値よりも重要であるということが、常に正しい場合、そこにカテゴリーカルな判断手法を認めようとするものである。そして、本件最高裁判決は、上述のようなかなり絞り込んだ「公益」論等を採用し、Medicoの前科記録にカテゴリーカルな比較衡量を適用したのであった。このような最高裁の考え方は、前科記録への第3者によるアクセスを完全に否定してしまう効果を持つが、本判決の補足意見で、Blackman裁判官がいうように、公職候補者の前科記録の開示請求等の場合をどう考えるのか、問題ともいえる。前科記録の開示は、当然ながらプライバシー侵害という大きな問題と対立するが、連邦控訴裁判所のStarr裁判官が指摘した公的人物に関する名誉毀損の法理なども参考に、その可能性は残されておく必要があるようにも思われる。また、現在、下級裁判所の判決、例えば、Landano v. Department of Justice, 751 F. Supp. 502(1991)事件で、このカテゴリーカルな手法が、FBIの殺人に関する捜査記録に含まれるFBI秘密職員、警察官、証人等その他第3者の氏名の非開示にも拡大されていることが指摘されている(Andrussier, op.cit. 758-760)。この点については、本件最高裁判決が保護すべきとしているのは、前科記録の主体すなわち本人の犯歴情報であるといわなければならない。

その他、そもそもMedicoは、単なる「私的市民」なのかという問題も存在する。確かに、Medicoの前科記録が、「私的市民」の前科記録のそれと同一となる理由づけも、そこでは行われている。しかし、そこで理由づけに使われている、時間の経過による情報の古さも、犯罪の軽微さも、また、司法省が「5つの指導原理」という中で指摘する「実質人目につかない」基準も、注目に値はするが、それぞれが非常に曖昧なものである。Charles Medicoを「私的市民」とみなすことを前提として、本件最高裁判決の論理はすべて組み立てられている。本判決の頼みとするMedico=「私的市民」の等式は、そのような曖昧な概念・基準の上に成り立つものである。ただ、それらの論旨の中で、コンピュータに蓄積・編集された情報とそうでない情報の相違・影響力の違いに焦点をあて、情報プライバシーなるものの重要性を指摘しているところは、興味深い。

また、本判決が、あくまでも「私的市民」Medicoの前科記録についての判断であるということであれば、そこで展開された「公益」論もカテゴリーカルな比較衡量も「私的市民」の前科記録の開示請求にのみに当てはまるということになりはしないか、という疑問がのこることになる。すなわち、例えば「公的人物」等、単に「私的市民」(private citizen)(この意味は必ずしもよくわからないが)とはいえない人物については、本判決は適用されないことになる。このように考えれば、上述のBlackman裁判官の危惧も解決されることになるが、これは極論なのであろうか。このような問題も存するといえる。

更に、本件最高裁判決は、個別的な請求目的を考慮せず、FOIAの目的とする「純粋な公益」(genuine public interest)、すなわち、「政府が行っていること」(what the government is up to)を知ることができる利益に基づき、情報提供は行われるとするが、そのような目的に最も仕えるのは、今日ではジャーナリスト等ニュース・メディアであるともいえる。本判決は、ニュース・メディアも一般市民も請

求者という地位においては、全く異なるという立場にたつが、両者とも同じ1個の請求者とはいえ、上述の「純粋な公益」を満たすという観点からいえば、その効果には格段の違いがある。本判決の適用除外規定第7号(C)に関する「公益」論が、今後、ニュース・メディアによる情報請求に実質何らかの影響を与えことになるのかどうか、気になるところでもある。

以上掲げたものの他に、検討すべき問題点も多いと思われるが、詳細は下級裁判所の今後の動きなども含めて、後日の課題にしたいと考えている。

(4)最後に、本件最高裁判決は、FOIAに基づく前科記録の開示に、極めて厳しい制限を課すことになったが、アメリカ合衆国では、たとえFBI情報の中で最もセンシティブな前科記録であれ、他の情報と同様、FOIAに基づく情報請求の対象となり得るのである。この点は、今後わが国の警察情報のあり方を考えていく上で、まずもって確認しておくべきところといえる。また、注目すべきは、アメリカ合衆国の場合、このような前科記録に関しても、本人からの請求については、別の手だてが講ぜられていることである。例えば、FBIは前科記録の本人が、そのコピーを入手しうることを、28 CFR 16.30-16.34(同規定16.32は、「身元記録(identification record)の本人は、書面による請求を郵便で直接FBIに提出することによって、そのコピーを得ることができる…」とする。)で定めている。このように前科記録といえども全く秘密というわけではない。第三者による前科記録の開示は、確かに、同記録の主体のプライバシー保護の観点から極力避けられるべきともいえる。しかし、公職候補者等「公的人物」の前科記録は別という考え方も、常識的には成り立つ。前科記録にしてこうである。警察情報まると非開示ということは、今日において、そもそもありえないことである。個人に対して圧倒的な力を行使する警察機関の情報は、民主主義のたてまえからいっても、基本的に国民に開かれておく必要があるといえる。

本件最高裁判決は、「わが国」という視点から見た場合、多面的な顔を持つ判例といえる。

<参考資料・文献>

- U.S. Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U.S.749 (1989).
- Reporters Committee for Freedom of the Press v. U.S. Department of Justice, 831 F.2d, 1124(1987).
- Reporters Committee for Freedom of the Press v. U.S. Department of Justice,816 F.2d,730 (1987).
- Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S.352 (1975).
- Federal Bureau of Investigation v. Abramson, 456 U.S. 615 (1982).
- John Doe Agency v. John Doe Corp., 493 U.S. 146 (1989).
- Production of FBI Identification Records in Response to Written Requests by Subjects Thereof., 28 CFR §§16.30-16.34(1993).
- Sean E. Andrussier, *The Freedom of Information Act in 1990: More Freedom for the Government, Less Information for the Public*, 1991 Duke Law Journal 753 (1991).
- Note, *Developments under the Freedom of Information Act-1989*, 1990 Duke Law Journal 1113 (1990).
- JUSTICE DEPARTMENT GUIDE TO THE FREEDOM OF INFORMATION ACT(1992).
- Richard F. Hixson, *MASS MEDIA AND THE CONSTITUTION* (1989).