

資料

(訳) アメリカ合衆国・司法省情報自由法ガイド：
適用除外規定第7号(C)

U. S. Justice Department Guide to the Freedom of Information
Act : Exemption 7(C)

松 井 修 視
MATSUI, Shuji

【はじめに】

この資料は、Mark Bridges, Tiffany Villager, JUSTICE DEPARTMENT GUIDE TO THE FREEDOM OF INFORMATION ACT, Hein 1992. の Exemption 7(C) (PP.122~130)の部分を翻訳したものである。FOIA (Freedom of Information Act, 情報自由法)の適用除外規定第7号は、法執行(law enforcement)情報の取扱いについて定めているが、特にその(C)は、法執行情報とプライバシーの関係に言及し、「法執行記録又は情報の提供が、」「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」は、同情報又は記録を開示しないことができる、としている。法執行情報のなかの特に FBI 情報に関しては、1989年に U. S. Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press, 489 U. S. 749(1989)判決が下され、同 FBI 関連のプライバシー情報の取扱いも同事件以前と以後では変化してきているように思われる。

わが国において、情報公開法の制定はなかなか実現しないが、中でも警察情報の公開については、その難しさが指摘されている。アメリカ合衆国・情報自由法の法執行情報に関する規定は、まさにこの警察情報の取扱いについて定めるものでもあり、そこでの判例の集積及び議論は、今後のわが国にとって大いに参考になるといえる。

資料としてここに訳出した解説は、上述のように適用除外規定第7号(C)に関するものであり、法執行情報とプライバシーの関連につき、主に判例を手がかりに検討をくわえたものである。もともと司法省による FOIA ガイド(案内書)ということから、判例に対する政府の評価・解釈がたぶんに入っていると考えられるが、FBI などの所持するセンシティブな情報がどのように扱われ、どのように議論されているかを知ることができる。同種の解説書としては、Allan Robert Adler ed., LITIGATION UNDER THE FEDERAL OPEN GOVERNMENT LAWS (18th Edition), American Civil Liberties Union Foundation 1993があるが、これはアメリカ自由人権協会の手によるもので、この司法省ガイドとあわせて読めば両者の相違が見えて興味深い。

翻訳にあたっては、判例・法令及び判例集・法令集の名称はそのままにし、aff'd (原判決維持)、rev'd & remanded (破棄差戻)、cert. denied (上訴棄却)等の裁判用語もわざわざ訳することはしなかった。また、他判決からの引用を示す説明もそのままにしている。引用文のすぐ横に出典の説明のあるものについては、引用文を示す「 」の後にそのまま同出典を示す英文を記している。出典説明の文

章が独立している場合は、全くそのままのかたちで英文を残すことにした。本文中の判例の説明は、まず判例名が出てきて、次に（ ）でその内容を説明するというパターンになっている。セミ・コロンは主に一つの判例紹介及び説明の終わりを示している。文献内容の説明もほぼ同じ。〈 〉は訳者の補足を示す。

誤訳・理解不足については、教えを乞いたいと思っている。

【訳】

適用除外規定第7号(C)は、法執行記録のなかの個人情報の保護について定めている。同規定は、適用除外規定第6号ときわめて類似し、法執行情報項目の開示が「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うる」5 U.S.C. § 552(b) (7) (C)、as amended by Pub. L. No. 99-570, § 1802(1986)かどうかを決定するために、関連性のあるプライバシーの利益と公益の存在を確認し、またそれらを比較衡量することを要請している。ゆえに、適用除外規定第7号(C)の問題については、適用除外規定第6号に関する議論、上述の、とくに昨年の Department of Justice v. Reporters Comm. for Freedom of the Press, 109 S. Ct. 1468 (1989) 事件におけるプライバシーの保護に関する最高裁の注目すべき判決の結果にも言及することが手助けとなる。また、FOIA Update, Spring 1989, 3-7(適用除外規定第6号及び第7号(C)の下で等しく採用されるプライバシー保護決定過程の手法を論じている。)を参照。

しかしながら、適用除外規定第6号とは対照的に、同7号(C)の文言は、明確に二つの点で、非開示を正当化するための証明の義務を軽くしている。適用除外規定第7号(C)の文言から「明らかに」(clearly)という語句を削除したことは、実施機関の証明の義務を軽くし、また、そのことは法執行記録が本来的に「職員、医療及び類似のファイル」よりもプライバシーの侵害を引き起こしやすいという事実認識から出てくるものである、ということをよく示している。Congressional News Syndicate v. Department of Justice, 438 F. Supp. 538, 541(D.D.C. 1977) (「捜査との関係で氏名の上がった個人は、それだけで、噂やあてこすりの対照となる。」)を参照。また、例えば、Iglesias v. CIA, 525 F. Supp. 547, 562(D.D.C. 1981)を参照。

更に、1986年の情報自由改正法は、「…ことになる」(would)から「合理的に予期されうる」(could reasonably be expected to) 5 U.S.C. § 552(b) (7) (C)へと「侵害の危険」(risk-of-harm)の基準を下げることによって、適用除外規定第7号(C)による保護の範囲を広げた。情報自由法1986年修正に関する司法長官覚え書き〔以下司法長官覚え書きと称す。〕9-12(Dec. 1987)を参照。同法に対するこの修正は、法執行記録の開示によって脅威となるプライバシー侵害の評価基準を緩やかにする結果をもたらした。Reporters Committee, 109 S. Ct. at 1473 n. 9; Stone v. FBI, 727 F. Supp. 662, 665(D.D.C. 1990) (1986年修正は、「その適用除外を主張する実施機関の証明の義務を軽く」した。), aff'd, No. 90-5065(D.C. Cir. Sept. 14, 1990).

適用除外規定第6号の事件と同様、適用除外規定第7号(C)の下で採用される比較衡量テストの最初のステップは、もしそこにプライバシーの利益が存するとするならば、請求された記録に含まれるその利益を確認し、そして評価することである。Albuquerque publishing Co. v. Department of Justice, 726 F. Supp. 851, 855(D.D.C. 1989) (「われわれのまず手始めの審査は、

個人的なプライバシーの利益が含まれているかどうかである。); FOIA Update, Spring 1989, at 7. 「『法執行ファイルのなかの個人の氏名に言及することは、世間のうわさ話や憶測を生み、また烙印となる言外の意味を広めることになる。』ということは明らかである。」 Fitzgibbon v. CIA, No. 89-5213, slip op. at 22 (D.C. Cir. Aug. 14, 1990) (quoting Branch v. FBI, 658 F. Supp. 204, 209 (D.D.C. 1987) を参照。また、Miller v. Bell, 661 F. 2d 623, 631-32 (7th Cir. 1981) (「嫌がらせの実際の可能性」) cert. denied, 456 U.S. 960 (1982); Lesar v. Department of Justice, 636 F. 2d 472, 488 (D.C. Cir. 1980) (不可能ではないとしても、開示が名声を侵害し、個人的な悩みや不快の念を起こさせるであろうことをすべての点で予期することは、困難なことである。); Marsocia v. Levi, 569 F. 2d 1000, 1002 (7th Cir. 1977); Southam News v. INS, 674 F. Supp. 881, 887 (D.D.C. 1987) (合衆国から締め出すことの可能な、そのような個人の身元を開示することは、「それらの者の人格を傷つける結果や困惑の可能性をもたらすことになる。」); Stauss v. IRS, 516 F. Supp. 1218, 1222 n. 7 (D.D.C. 1981) (開示は、納税拒絶者が税政策に従わない旨を合法的に表現することを萎縮させることになる。) を参照。 Cerveney v. CIA, 445 F. Supp. 772, 776 (D. Colo. 1978) (個人の氏名が CIA ファイルの一項目として単に言及される場合でも、それは個人の評判を侵害することになる。) (適用除外規定第6号) と比較せよ。留意すべきことは、ごく少数の連邦地方裁判所の古い事件において、同裁判所が、法執行捜査に関係のある個人との付き合いに強力なプライバシーの利益が存することを認めることができなかった、ということであろう。 Silets v. FBI, 591 F. Supp. 490, 498 (N.D. III. 1984); Lamont v. Department of Justice, 475 F. Supp. 761, 778 (S.D.N.Y. 1979) を参照。

更にまた、請求者が自分で「部分をつなぎ合わせる」ことができるという理由から、氏名を削除された第三者の身元は、適用除外規定による保護を縮減されることにはならない。 Weisberg v. Department of Justice, 745 F. 2d 1476, 1491 (D.C. Cir. 1984) . また、 L&C Marine Transp., Ltd. v. United States, 740 F. 2d 919, 922 (11th Cir. 1984) (「個人の身元が…他の手段を通じて分かってしまうという理由で、その個人は第7号(C)に基づくプライバシーの利益を失うことにはならない。」); Larson v. Executive Office for United States Attorneys, Civil No. 85-2527, slip op. at 5 n. 6 (D.D.C. Nov. 22, 1988) (「[請求者が]、[自ら申し述べるように] 彼に対して不利な証言をした何人かの行政機関の職員や証人の名前を知り得るという事実は、類似の情報を含むと否とにかかわらず、その当該文書の開示を正当化するものではない。」) を参照。

法執行記録のなかで言及されている人は、ただ単に氏名が既に関示されているという理由だけでは、プライバシーの権利を失うことにはならない。 Fitzgibbon v. CIA, slip op. at 24-25 (CIA (中央情報局)や FBI (連邦捜査局)が、個人に関する情報を他の場所で開示したという事実は、その個人の「実質的なプライバシーの利益」を減らすことにはならない。) を参照。更に、「しかしながら、ある文書が何人かの氏名を開示しているという事実は、それらの者のプライバシーの権利が放棄されたということの意味しないし、[請求者は]、個人が捜査に関する公文書のなかで過去に一度言及されたことがあるという理由だけで、その個人の言動についてさらに学ぶ権利を有するものではない。」 Kirk v. Department of Justice, 704 F. Supp. 288, 292 (D.D.C. 1989) .

適用除外規定第7号(C)は、刑事法執行機関に「捜査上の利害関係」をもつ個人に関する照

会を認めないことにも適用されてきた。実際、連邦最高裁判所は、Reporters Committee 事件の中で、そのような保護がなされることを強調した。109 S. Ct. at 1484を参照。また例えば、Antonelliv. FBI, 721 F. 2d 615, 618 (7th Cir. 1983) (「ある第三者がFBI 捜査の対象であったということの暴露は、個人のプライバシー侵害を構成するように思われる。」), cert. denied, 467 U.S. 1210 (1984) ; Fund for Constitutional Gov't v. National Archives & Record Serv., 656 F. 2d 856, 861-66 (D.C. Cir. 1981) (捜査の対象とはなったが起訴には至らなかった人々の身元は、もし「特別の利益が開示に有利に働く」のでなければ、開示されるべきではない。) ; Baez v. Department of Justice, 647 F. 2d 1328, 1338 (D.C. Cir. 1980) (「プライバシーの不当な侵害の例で、別の個人がある FBI 捜査の対象であったと公衆に暴露することに勝るものはない。」) ; Maroscia v. Levi, 569 F. 2d at 1002 ; Heller v. Marshals Serv., 655 F. Supp. 1088, 1090 (D.D.C. 1987) (連邦職員は、「犯罪活動と言われるものに不当に関係していないのであれば、強力な [プライバシーの] 利益を有する。」) ; Rushford v. Civiletti, 458 F. Supp. 477, 479 (D.D.C. 1980) (「私的生活と公的な職務遂行の両方への重大な不利益効果」)、aff'd mem. sub nom. Rushford v. Smith, 656 F. Supp. 900 (D.C. Cir. 1981)を参照。なお、更に、Cunningham v. FBI, 540 F. Supp.1, 2 (N.D. Ohio 1981) motion to vacate denied, Civil No. 78-486 (N.D. Ohio Feb. 2, 1984) , rev'd & remanded, 765 F. 2d 61 (6th Cir. 1985)も参照。この問題を深く論議するために、外国代理人登録法 (Foreign Agents Registration Act) の登録者に対して行われる刑事捜査に適用されるものとして、Emerson v. Department of Justice, 603 F. Supp. 459, 462-64 (D.D.C. 1985) , rev'd on other grounds mem., 792 F. 2d 1186 (D.C. Cir. 1986)を参照。

捜査ファイルのなかで言及されている連邦、州、地方の法執行職員の身元は、一般に第4巡回控訴裁判所によって以下至ってうまく述べられているような理由から、通常開示されることはない。

専門職の公務員として州や国に仕えるものは、たとえ公務の履行に関する場合といえども、そのことを理由に賦与された個人のプライバシーの権利をすべて失うということにはならない。これらの個人すべての者に対する公的な身元確認は、恐らく、公務遂行と私的生活のなかでそれら個人をいやがらせと困惑に服せしめることになるであろう。

Nix v. United States, 572 F. 2d 998, 1006 (4th Cir. 1978) . FOIA Update, spring 1984, at 5を参照。また、Johnson v. Department of Justice, 739 F. 2d 1514, 1518-19 (10th Cir. 1984) ; New England Apple Council, Inc. v. Donovan, 725 F. 2d 139, 142-44 (1st Cir. 1984) (労働省監督局の捜査官 (Inspector General investigator) は、やっかいな困惑やいやがらせを避けることによって、「その仕事を効率的に遂行する能力を維持していく利益を有する。」) ; Miller v. Bell, 661 F. 2d at 630 (「いやがらせは、7号(C)による保護が請求されるに先立ち、身体の安全性を危険にさらすレベルまで達しておく必要性はない。」) ; Lesar v. Department of Justice, 636 F. 2d at 487-88 (困惑させることまたはいやがらせ) ; Maroscia v. Levi, 569 F. 2d at 1002 ; Malizia v. Department of Justice, 519 F. Supp. 338, 348-49 (S.D.N.Y. 1981) (報復からの保護) ; Ferguson v. Kelley, 455 F. Supp. 324, 327 (N.D. III. 1978) (再審理中)を参照。

何年か前の二つの判決のなかで、コロンビア地区合衆国地方裁判所のある裁判官は、請求された記録に関わる行政上の職務を遂行した FBI 事務職員の身元の非開示は、適用除外規定第7号(C)に基づいて行われることはできない、と判示した。Southam News v. INS, 674 F. Supp. at 888 ; Downs v. FBI, Civil No. 87-0301 slip op. at 3(D.D.C. Mar. 29, 1988) . その時でさえ、この立場は、同時期の他の判決とは異なっていた。Kirk v. Department of Justice, 704 F. Supp. at 292(「FBI 捜査官と同様に、行政・事務職にたずさわる一般職員もいやがらせや疑いを受け、世評にさらされやすい。ゆえに、裁判所は、それらの職員の身元が開示されない理由を説明するために、FBI によってわざわざ被用者集団の分離が行われる必要のないことを判示する。」)を参照。Reporters Committee 事件最高裁判決に従い、政府は Southam News 事件判決の再考を求めた。下級職員の身元や活動を開示することは、Reporters Committee 事件によって要請されたように、通常政府運営に光をあてるということにはならないとして、裁判所は、第一審の開示命令を破棄し、それらの職員の氏名が適切に保護されるよう判決を下した。Southam News v. INS, Civil No. 85-2721, slip op. at 3(D.D.C. Aug. 30, 1989) . 更に、裁判所が認めたことで重要なことは、「このような情報がなしうる想像可能な唯一の貢献は、公衆が、捜査にほんのちょっと巻き込まれた個人を探し出し、捜査が残した情報や他の FBI 職員が関わった情報へのまだ確認されていないつながりについて、それら個人に尋ねることができることでしかない。」Id. ということである。また、最近、Stone v. FBI 事件においては、FBI 事務職員と下級特別捜査官(lower-level special agents)の両者の身元に関し、慣例事項として適用除外規定第7号(C)に基づき適切に非開示になることが、強く再確認されている。727 F. Supp. at 663 n. 1, 668(ロバート F. ケネディー暗殺の捜査に参加した FBI 捜査官と一般職員の身元)を参照。

Reporters Committee 判決以前、適用除外規定第7号(C)の適用にあたっては、個々の事件ごとに私的利益と公益の比較衡量が要請されてきた。そのために、裁判所はたいてい、「すべての文書のなかのすべての [法執行] 職員の氏名につき、包括的に適用除外とされること (blanket exemption)」Lesar v. Department of Justice, 636 F. 2d at 487はないと判示してきたが、このことは留意されるべきである。例えば、Stern v. FBI, 737 F. 2d 84, 94(D.C. Cir. 1984) (故意に不法行為に関わった上級の FBI 職員の氏名は開示が命ぜられ、その過失により悪事を隠すことになってしまった2人の中級職員の氏名は保護される、と判断された。)を参照。それにもかかわらず、圧倒的多数の裁判所は、捜査当局側の重大な違法行為を証明することもなく、法執行職員の身元については第7号(C)に基づき適用除外の扱いを受ける、と判示してきた。例えば、Dunkelberger v. Department of Justice, 906 F. 2d 779, 781-82(D.C. Cir. 1990) (Stern v. FBI の議論を採用して、存するであろう当該ファイルのなかに、開示の公益性が何ら見られない場合は、職員に関する懲戒記録の存在につき、実施機関がその呈示を拒否しうることを認めている。) ; Patterson v. FBI, 893 F. 2d 595, 601(3d Cir. 1990) ; Doherty v. Department of Justice, 775 F. 2d 49, 52(2d Cir. 1985) (「FBI 捜査官や FBI の他の職員及び移民帰化局 (Immigration and Naturalization Service) の職員の身元にも、適用除外規定第 b 項 7 号(C)が適用される。」) ; Johnson v. Department of Justice, 739 F. 2d at 1519 (FBI 捜査官の身元は、記録のなかに不正な証拠がない場合、適切に保護されることになる。) ; Heller v. Marshall Serv., 655 F. Supp. at 1090-91 (連邦裁判所執行官の身元は、同執行官側に「実質的に違反行為」がない場合、保護可能とされている。)を参照。

政府捜査官の氏名の開示を命ずる少数の変則的な判決は、違法行為の証明のあるものを除くと、すべてが Reporters Committee 事件判決前のものであり、また、それらは、なんら説得的な理由も有せず、同問題に関する圧倒的多数の判決に反するものである。例えば、Castaneda v. United States, 757 F. 2d 1010, 1012 (9th Cir.) (USDA (農務省)捜査官のプライバシーの利益は「大きくない」と判示し、同捜査官の氏名は、[同機関を相手に]提起されたすべての民事事件のなかで開示されうる、と述べている。)、amended upon denial of panel reh'g, 773 F. 2d 251 (9th Cir. 1985) ; Canadian Javelin, Ltd. v. SEC, 501 F. Supp. 898, 904 (D.D.C. 1980) (SEC (証券取引委員会)捜査官の氏名の開示が命じられている。) ; Iglesias v. CIA, 525 F. Supp. at 563 (捜査遂行に関わった政府職員の氏名の開示が命じられた。)を参照。

Reporters Committee 事件以前の判決は、しばしば、公判において個人が証言をしたことが、適用除外規定第7号(C)による保護を排除してしまうことを認めている。Myers v. Department of Justice, Civil No. 85-1746, slip op. at 3-6 (D.D.C. Sept. 22, 1986) (情報請求者が被告人となっている刑事公判で証言をした法執行職員の氏名については、<そこに>「いかなるプライバシー利益も存在しない。」)と Prows v. Department of Justice, Civil No. 87-1657, slip op. at 6 (D.D.C. Apr. 13, 1989) (「適用除外規定第7号(C)による保護は、公判で証言するという行為によって放棄されることはない。」), aff'd, No. 89-5185 (D.C. Cir. Feb. 26, 1990)を比較せよ。しかしながら、最高裁判所は、FOIA 請求処理のための「有効なルール」づくりの手段として、適用除外規定第7号(C)の下に、今や「カテゴリーカルな比較衡量」(categorical balancing) <の手法>を打ち立てた。Reporters Committee, 109 S. Ct. at 1483-85. そのような試みのなかで、最高裁判所は、それぞれの事件につき、同系のカテゴリーに入るものが、「個々の状況とは関係なしに」、同じ処分に適切に耐えうることを認めている。「かくして、明確な線のルール(bright-line rules)の基準の長所が<そこには>存し、アド・ホックな判決に付随する難しさが避けられることになる。」Id. at 1485. 同最高裁判所の示す理由によれば、適用除外規定第7号(C)は、カテゴリーカルな論拠に基づき、日常的な捜査のなかで言及される法執行職員の身元を保護すべきであり、「前科記録」(rap sheets)は、Reporters Committee 事件の中で、そのような「カテゴリーカルな」保護を受けるものとして判示された。109 S. Ct. at 1485を参照。

更に、同問題に直面してきたすべての控訴裁判所は、適用除外規定第7号(D)による保護との関連で又はそれに代わるものとして、法執行機関に情報を提供する個人の身元につき、保護されるべきプライバシーの利益を認めてきた。例えば、Cleary v. FBI, 811 F. 2d 421, 424 (8th Cir. 1987) (<情報の>開示は、情報提供者を、捜査に関係する不必要な質問 [や、また] 同捜査に付随関連してでてきた民事訴訟の私的当事者による召喚状に服せしめることになる。) ; Cuccaro v. Secretary of Labor, 770 F. 2d 355, 359 (3d Cir. 1985) (「OSHA (労働安全衛生局)の捜査に参加した証人…のプライバシーの利益は、開示によって得られる公益に勝る。」) ; L & C Marine Transp., Ltd. v. United States, 740 F. 2d at 923 (OSHA の捜査に加わった職員で証人となった者の身元の開示は、「職務上および私的生活上<両面において>支障を」きたすことになる。) ; New England Apple Council, Inc. v. Donovan, 725 F. 2d at 144-45 (「開示は、当該個人の私的または職業上の生活に重大かつ不利益な効果を与えることになる。」) ; Kiraly v. FBI, 728 F. 2d 273, 278-80 (6th Cir. 1984) ; Holy Spirit Ass'n v. FBI, 683 F. 562, 564-65 (D.C. Cir.

1982) (補足意見) ; Alirez v. NLRB, 676 F. 2d 423, 427-28 (10th Cir. 1982) ; Lesar v. Department of Justice, 636 F. 2d at 488 ; Scherer v. Kelley, 584 F. 2d 170, 176 (7th Cir. 1978), cert. denied, 440 U.S. 964 (1979) ; Maroscia v. Levi, 569 F. 2d at 1002を参照。このことは、「法執行機関に提供された情報が故意に虚偽を伴うものであった」 Gabrielli v. Department of Justice, 594 F. Supp. 309 313 (N.D.N.Y. 1984) ということが証明された場合でも、同様である。また、Block v. FBI, Civil No. 83-0813, slip op. at 11 (D.D.C. Nov. 1984) (誰が彼に関する手紙を書いたかを知っているという [請求者の] 個人的な利益は、…公益を証明する上で十分なものではない。) (適用除外規定第6号)を参照。

証人の氏名、彼らの自宅および勤務先の住所、電話番号は、適用除外規定第7号(C)に基づき、適切に保護されるものと判示されてきた。L & C Marine Transp., Ltd. v. United States, 740 F. 2d at 992 (「職員で証人となった者は、…実質的なプライバシーの利益を有する。」) ; Antonelli v. Sullivan, 732 F. 2d 560, 562 (7th Cir. 1984) (「[請求者は]、証人の電話番号を正当に必要としていることについて何ら言及してこなかったし、また、我々は、請求者がそれらを手に入れた場合生じるであろうプライバシー侵害を想像しうるに難くない。」) ; Farese v. Department of Justice, 683 F. Supp. 273, 275 (D.D.C. 1987) (証人安全プログラム (Witness Security Program) の参加者の家族全員の氏名やその数、並びに各会員に認められた資金は、その開示が「名指しされた人々に危険の可能性を与え」、または「それらの人々をいやがらせに服せしめてしまう」という理由から、適用除外になると判示された。) ; United States Steel Corp. v. Department of Labor, 558 F. Supp. 80, 82-83 (W.D. Pa. 1983) (証人の氏名、住所および電話番号は、適用除外事項とみなされる。) ; Friedman v. FBI, 605 F. Supp. 306, 321 (N.D. Ga 1981) (証人の氏名や他のユニークな個人的情報は、適用除外に当たると判示された。)を参照。また、Harper v. Department of Justice, No. 86-5489, slip op. at 3 (D.C. Cir. Sept. 22, 1987) (将来証人となる可能性を有する者の氏名は、適用除外に当たると判断された。) ; Kilroy v. NLRB, 633 F. Supp. 136, 145 (S.D. Ohio 1985) (宣誓供述を提出した人々の氏名及び電話番号は、適用除外事項と判断された。) , aff'd mem., 823 F. 2d 553 (6th Cir. 1987) を参照。Brown v. FBI, 658 F. 2d 71, 75-76 (2d Cir. 1981) (請求者に対立して証言を行った証人に関する情報は、適用除外規定第6号に基づいて保護される。)と比較せよ。なお、Ferri v. Bell, 645 F. 2d 1213, 1218 (3d Cir. 1981) (「ブレディー・ルールに関する資料」 (Bredy material) <訳者注：Bredy rule は、有罪の決めてとなる情報を検察当局が刑事被告人に与えなかった場合、同被告人は再審理を求めうるもの。>のなかに存する公益で、証人と検察当局の間で起こりうる「取引」 (deal) に関するものは、証人のプライバシーの利益に勝る。)を参照。

従来、実施機関が、一旦、第三者に関する捜査の存在を公的に確認した場合、適用除外規定第7号(C)は、その第三者が捜査の対象となったという事実を隠すために根拠として引き合いにだされることはできない、と判示されてきた。なぜなら、そのような公的記録の情報にはプライバシーの利益がほとんど又は全然ないからである。例えば、Rizzo v. Department of Justice, Civil No. 84-2080, slip op. at 5-6 (D.D.C. Feb. 28, 1985) (公判に引き出された事実は、公知の事項である。) ; Tennessean Newspapers, Inc. v. Levi, 403 F. Supp. 1318, 1320-21 (M.D. Tenn. 1975) (逮捕され起訴された個人の身元で、最近のものについては、その開示が命ぜら

れている。)を参照。また、Akron Standard Div. of Eagle-Picher Indus. v. Donovan, 780 F. 2d 568, 572(6th Cir. 1986) (最初から公開の手続で捜査が行われてきた任務遂行に関する情報は、適用除外とはならない。); Myers v. Department of Justice, slip op. at 5(法執行職員の証言で公判のなかで議論された事項は、適用除外とはならない。)を参照。(適用除外規定第7号(D)との関連で、公開法廷における証言の現状に関して議論が存するが、それについては後述の同7号(D)に関する解説を参照せよ。)。なお、Kimberlin v. Department of the Treasury, 774 F. 2d 204, 209(7th Cir. 1985) (適用除外規定第7号(C)は、連邦の刑事裁判の証拠にあげられた第三者の運転免許証とパスポートに適用される、と判示された。)を参照。しかしながら、最高裁判所は、Reporters Committee 事件のなかでは、「前科記録」に含まれているような個人情報につき、たとえそれらがかつてある場所ある時点で一般公衆に利用されるようなことがあったとしても、そのような情報には実質的なプライバシーの利益が存在しうる、と判断を下している。「実質人目につかない」基準 109 S. Ct. at 1476, 1485を適用して、最高裁判所は、もしそのような情報の詳細が現実に「自由に利用されることができ」ならば、「それらの情報にアクセスするために FOIA を持ち出す理由は何もないであろう」Id. at 1447, と見解を述べている。

適用除外規定第6号と同様、一度、プライバシーの利益が存するとみなされ、評価されると、同利益は、開示によって出てくる公益と、もしそのような公益があるならばであるが、比較衡量されることになる。Albuquerque Publishing Co. v. Department of Justice, 726 F. Supp. at 855; FOIA Update, Spring 1989, at 7を参照。最高裁判所の Reporters Committee 判決には、検討すべきかなり狭い範囲の「公益」基準が今や存するが、それは「制定法上の行政機関の義務履行に光を当てる」という FOIA の「中心的目的」109 S. Ct. at 1481に特に制約されたものであった。Reporters Committee 事件以降、この「公益」基準は、FOIA 請求者が個人に関わる法執行情報を求めるところでは、簡単に満たされることはないであろう。例えば、Fitzgibbon v. CIA, slip op. at 24(ある個人氏名の開示によって、…政府の行っていることを市民が知りうるという、想像できる方法は当然には存在しない。); Stone v. FBI, 727 F. Supp. at 666-67 (ロバート F. ケネディー暗殺の捜査に加わった下級の FBI 捜査員の身元の開示には、公益はない。); Albuquerque Publishing Co. v. Deptment of Justice, 726 F. Supp. at 855-56(個人や個人の活動に関して獲得された DEA (麻薬取締局)情報の開示には、同情報が DEA の捜査指揮に光をあてることにならないとき、公益性はない。)を参照。また、Joslin v. Department of Labor, No. 88-1999, slip op. at 8(10th Cir. Oct. 20, 1989) (unpublished memorandum) (私的な不法行為訴訟のなかで利用するために求められた文書の開示には、公益は存しない。); Halloran v. VA, 874 F. 2d 315, 323(5th Cir. 1989) (「当該利益が存すると抽象的に述べるだけでは、十分ではない。むしろ、裁判所は、そのような利益がやむにやまれぬ開示によっていかに満たされるかを論ずべきである。」); KTVY-TV v. United States, Civil No. 87-1432, slip op. at 10(W.D. Okla. May 4, 1989) (「原告は、請求された情報と、主張された公益で被告が起こりうるべき事についてそれを防ぐ努力をしたかどうかを決めるもの、とのいかなる関係も立証することができなかった。」) (appeal pending)を参照。FOIA Update, Spring 1989, at 6. を見よ。(また、上述の適用除外規定第6号に関する議論を参照せよ。)

請求者は、Reporters Committee 事件のなかで考慮されることになった公益の存在を確認す

るだけでは不十分で、それ以上のことをしなければならない、ということを出し出すことが重要である。また、請求者は、開示によって生じる公益が重要でありかつやむにやまれぬものである、ということを示さねばならない。それは、正当なプライバシーの利益に勝るというためにも必要なことである。Senate of Puerto Rico v. Department of Justice, 823 F. 2d 574, 588 (D.C. Cir. 1987) (議論の余地の高い捜査を「徹底的に調査する」立法部の一般的利益は、「実質的なプライバシーの利益」を打ち負かすために十分なものとはいえない、と判示された。); Stone v. FBI, 727 F. Supp. at 667-68 n. 4 (「熱心な学生によって重要と考えられたロバート F. ケネディー捜査に関する新しい情報は、公益性の観点から見て、ほとんど又は全然価値のないささいなものにすぎないといえる。」。)Aleman v. Shapiro, Civil No. 85-3313, slip op. at 5 (D.D.C. May 5, 1987) (原告は、開示による公益性が、法執行ファイルのなかで言及されている個人のプライバシーの利益に十分に勝ることを主張しなければならない。)を参照。勿論、「請求者が失敗して開示の公益目的を主張できなかった場合は、他者のプライバシーを実質的に侵害しなかったとしても、不当なものとなる。」King v. Department of Justice, 586 F. Supp. 286, 294 (D.D.C. 1983), *aff'd*, 830 F. 2d 210 (D.C. Cir. 1987)。また、Fitzgibbon v. CIA, slip op. at 24 (「『いつの場合も、何かあることは何も無いことに勝る』」(quoting National Ass'n of Retired Fed. Employee v. Horner, 879 F.2d 873, 879 (D.C. Cir. 1989), cert. denied, 110 S. Ct. 1805 (1990); FOIA Update, Spring 1989, at 7を参照。更に、請求者によって主張された特別のいかなる専門的な意見であっても、開示の公益性を評価するに当たっては、不適切であるということを出すべきである。Stone v. FBI, 727 F. Supp. at 668 n. 4 (裁判所は、情報の開示によって生じる公益に目を向けるのであって、「通常当該情報へのアクセスに、より大きな個人的な利害関係をもつと思われる、それら個々人の高度に専門化された利益に目を向けるものではない。」)を参照。

適用除外規定第7号(C)の適用可能性は、時間の経過を理由に必然的に小さくなることはない。例えば、Fitzgibbon v. CIA, Slip op. at 25 (30年以上経過していても、記録が政府活動についてなにも明らかにしないところでは、関連性の無いものとなる。); Keys v. Department of Justice, 830 F. 2d 337, 348 (D.C. Cir. 1987) (40年の経過は、比較衡量が開示の方へ傾く程にはプライバシーの利益を弱めることにはならない。); King v. Department of Justice, 830 F. 2d at 234 (時間の経過は35年以上たった記録に含まれる懸案のプライバシーの利益を縮減する、という議論を否定している。); Diamond v. FBI, 707 F. 2d 75, 77 (2d Cir. 1983) (「開示の危険性は、古い文書についてもいえる。」), cert. denied, 465 U.S. 1004 (1984); Stone v. FBI, 727 F. Supp. at 664 (20年以上も前に捜査に加わった FBI 捜査員は、たとえそれがロバート F. ケネディー暗殺のように有名なものであっても、「もし重要な公益がプライバシーの権利に勝るものでなければ、『ほっとしてもらおう』権利を有することになる。」); Branch v. FBI, 658 F. Supp. at 209 (「捜査ファイルのなかで言及された人々のプライバシーの利益は、時間の経過によって必然的に減ずることはない。」)を参照。

このことは、当該情報が問題のある法執行捜査を通じて獲得されたというような事例のなかで、とくに当てはまるということができる。例えば、Dunaway v. Webster, 519 F. Supp. 1059, 1079 (N.D. Cal. 1981) (「[マッカーシー時代に捜査の標的となった人は]、…より大きな保護を

受けるに値するであろう。なぜなら、そのような捜査への関連は、とくに当惑や損害を証明することになるからである。)を参照。実際、一度公知となったがそれ以後人々の記憶から長い間消えていた情報を開示によって再び流すことになる場合、時間の経過は、そのプライバシーの利益を増大させることになる。Reporters Committee, 109 S. Ct. at 1478(「我々の裁判は、また、当該情報がかつて一度公になった場合でさえ、その特定情報の非開示には固有のプライバシーの利益が存することを認めてきた。」); Rose v. Department of the Air Force, 495 F. 2d 261, 267 (2d Cir. 1974) (「人のプライバシーは、新しい情報の伝達によってもそうであるが、休止状態の記憶をよみがえらせることによっても実際に侵害されることになる。」) (Exemption 6), *aff'd*, 425 U.S. 352(1976)を参照。なお、Silets v. FBI, 591 F. Supp. at 498 (「文書が例外的に古い場合、それらの古さは問題のプライバシーの利益を縮減するように思われる。」); Wilkinson v. FBI, 633 F. Supp. 336, 345(C.D. Cal. 1986) (「事件から20年以上たつものには、報復、屈辱、困惑の恐れはほとんどないように思われる。」) (quoting Powell v. Department of Justice, 584 F. Supp. 1508, 1526(N.D. Cal. 1984)も参照)。

FOIA 請求の対象となった個人や捜査記録のなかで名指しされた個人のプライバシーの利益を保護するには、特別の手續を必要とする。刑事法執行に責任を有する多くの機関は、FBI のやり方に従うが、そこでは、他の個人に関する記録が存在するかどうかにつき、確認も否定もしないという方法で、同記録を求める FOIA 請求に応えることになる。公衆のほとんどの成員は、個人が刑事法執行機関のファイルに載っているという事実だけで、そこから不利益な結果を引き出すことになるので、そうした理由から、そのような対応の仕方が必要となる。(このような方法に関する議論については、FOIA Update, Summer 1989, at 5 ; FOIA Update, winter 1986, at 3-4 ("OIP Guidance : Privacy 'Glomarization' ") ; FOIA Update, Sept. 1982, at 2. を参照)。

それゆえ、第三者たる主体が、死亡したり又はプライバシーの権利を書面で放棄した場合を除いて、法執行機関は、実際に、捜査ファイルの中で言及されたり又はその主体となっている人々のプライバシーを保護するために、…回答すべき記録の存在を確認したり又は否定したりすることそのものを拒否することによって…、そのような第三者に関するすべての請求をカテゴリカルに "Glomarize" <訳者注：情報の存在について確認も否定もしないこと、探査船 Glomar Explorer に関する記録が請求された折りに使われた手法、Glomar denial とも称される。以下、Glomarization 同旨。>しなければならない。FOIA Update, Summer 1989, at 5 ; FOIA Update, Winter 1986, at 3-4を参照。(Reporters Committee 事件判決以前は、実施機関はそのような回答をする前に、もし記録が存するのであれば、(例えば告発の結果としての)当該捜査を公的に確認するために、又は "Glomarization" を不相当とすることになる開示に公益性があることを拒否するために、その請求された記録をチェックすることが要請された。しかしながら、Reporters Committee 事件では、最高裁判所は、「たとえ情報が過去において一度公表された場合であっても、特定の情報の非開示にもともとプライバシーの利益が明示的に認められる」109 S. Ct. at 1478ときは、事前の確認がなされたかどうかを考慮する必要がない、としている。更に、FBI の「前科記録」に表れているような人の逮捕や有罪判決に関する事実そのものは、審理の対象となるプライバシーの利益を構成することになるという理由から、主体の活動につ

いてさらに詳しい説明を含む基礎的な捜査ファイルのあらゆるものは、より大きなプライバシーの利益さえ発生させることになる。FOIA Update, Summer 1989, at 5(Reporters Committee 事件判決によれば、適用除外規定第7号(C)に基づく“Glomarization”は、生存する私的市民に関する通常の法執行記録でしかも開示の承諾のないものに対して行われる第三者の請求に応じて、回答すべき記録を再調査することもなく実施されることが可能である。)を参照。)。訴訟においては、行政機関はヴォーン (Vaughn) 宣誓供述書か又は非公開 (in camera) 審理のどちらかを通して、回答すべき記録の存在を確認し又は否定することそのものを拒否することが適切であることを、裁判所に対し示さなければならない。Ely v. FBI, 781 F. 2d 1487, 1492 n. 4 (11th Cir. 1986) (「まずは政府が最初に、正当な主張があることを示すために、公然にか又は非公開審理のどちらかによって、証拠を提出しなければならない。)を参照。)

この「確認又は否定の拒否」のアプローチは、今や広く判例法に受け入れられている。例えば、Reporters Committee, 109 S. Ct. at 1473 (国防契約者に関するあらゆる「前科記録」の請求)；Dunkelberger v. Department of Justice, 906 F. 2d at 780 (FBIの秘密捜査官の違法行為といわれるものを立証できる情報の請求)；Strassman v. Department of Justice, 792 F. 2d 1267, 1268 (4th Cir. 1986) (ウエスト・バージニア州知事が修正第5条を発動する恐れがあるかどうかを示すといわれる記録に対する請求)；Antonelli v. FBI, 721 F. 2d at 616-19 (在監者が、8人の第三者に関するファイルを求めている。)；Knight Publishing Co. v. Department of Justice, Civil No. 84-510, slip op. at 1-2 (W.D.C. Mar. 28, 1985) (ノース・カロライナ州知事、副知事又は司法長官に関するあらゆるDEA捜査ファイルを、新聞社が求めている。)；Ray v. Department of Justice, Civil No. 3-84-1234, slip op. at 2-3 (M.D. Tenn. Nov. 28, 1984) (有罪となったマーチン・ルーサー・キング・Jr博士の殺人犯が、既決囚が文学作品から報酬を受け取ることを禁止する法律を導入した、前テネシー州上院議員に関するファイルを請求している。)；Ely v. Secret Serv., Civil No. 83-2080, slip op. at 1-2 (D.D. Dec. 14, 1983) (在監者が、「原告によく知られている」第三者に関するファイルを求めている。)；Ray v. Department of Justice, 558 F. Supp. 226, 228-29 (D.D.C. 1982) (有罪となったマーチン・ルーサー・キング・Jr博士の殺人犯が、彼の以前の弁護士パーシー・フォアマンとか下院議員ルイス・ストックスに関するすべてのファイルを求めている。) , aff'd mem., 720 F. 2d 216 (D.C. Cir. 1983)；Blakey v. Department of Justice, 549 F. Supp. 362, 365-66 (D.D.C. 1982) (大学教授が、ケネディー大統領暗殺の捜査に関わるあまり重要でない人物で、ケネディー暗殺という項目以外の索引項目にでてくる者に関連する全記録を求めている。) , aff'd in part, vacated in part mem., 720 F. 2d 215 (D.C. Cir. 1983)；Rushford v. Civiletti, 485 F. Supp. at 479-81 (記者が、連邦裁判官の犯罪ファイルを請求している。)を参照。

(記録が存ずるとして)、その記録の内容につき、請求者がそこにかかなりの公益性があると「推測」する場合で、“Glomar”な回答を弁護する際にともなう手続的な難しさの例としては、Shaw v. FBI, 604 F. Supp. at 344-45 (請求者は、ケネディー大統領の暗殺に参加していると請求者自身が思う個人に関するすべての捜査ファイルを求めている。)；Flynn v. Department of Justice, Civil No. 83-2282, slip op. at 1-3 (D.D.C. Feb. 18, 1984) (文書に関する陳述は司法上の偏向を反映している。) , summary judgment for defendant granted (D.D.C. Apr. 6, 1984)を参照。また、Khight Publishing Co. v. Department of Justice, slip op. at 2 (申立てでは、非公開審理に

おける宣誓供述書の開示を強要している。)を参照。

なお、1986年 FOIA 改正が適用除外規定第7号(C)の判例法の発展に実際どのような影響を与えるのか、見ていく必要があるが、「同適用除外規定の下で保護されるより広い情報カテゴリー」Allen v. Department of Defense, 658 F. Supp. 15, 23 (D.D.C. 1986)を生み出す「より柔軟基準」Reporters Committee, 109 S. Ct. at 1473 n. 9が、今やそこに存することも既に認識されている。ある裁判所は、修正された言葉を解釈する上で、同改正は法執行の文脈のなかで「プライバシーの利益を保護するに当たりより広い裁量」を実施機関に与えている、と明白に述べている。Washington Post Co. v. Department of Justice, Civil No. 84-3581, slip op. at 31 (D.D.C. Sept 25, 1987) (magistrate's recommendation), adopted (D.D.C. Dec. 15, 1987), rev'd & remanded, 863 F. 2d 96 (D.C. Cir. 1988)。そのような情報は、「現在実施機関によってより弾力性のある基準の下に評価されており、適用除外規定第7号(C)は、今日ではより包括的なものとなっている。」Id.。また、Keys v. Department of Justice, 830 F. 2d at 346(少なくとも、1986年の FOIA 改正後は、「開示によって個人のプライバシーの不当な侵害がもたらされるといふその確実性を、政府が証明する」という必要性はなくなっている。)(quoting Reporters Committee, 816 F. 2d 730, 738 (D.C. Cir. 1987), rev'd on other grounds, 109 S. Ct. 1468 (1989); Nishnic v. Department of Justice, 671 F. Supp. 776, 788 (D.D.C. 1987)「合理的に予期されうる」(could reasonably be expected to)という言葉は、「〈と〉なると思われる」(likely to materialize)よりも簡単に満たされ得る基準である、と判示している。)を参照。今や侵害の確実性を大きく緩和することが要請されているが、このことは、個人のプライバシーの利益が FOIA に基づく開示によって脅かされると合理的にみなされるあらゆる場合、実施機関によって法執行ファイルのなかの同プライバシー利益を十分に保護すべしとするものである。Attorney General's Memorandum at 9-11を参照。また、Stone v. FBI, 727 F. Supp. at 665 (1986年改正後の適用除外規定第7号(C)の保護範囲を議論している。)を参照。

以 上