

自治体の情報公開制度の現状と課題

湯 淺 壑 道

目次

1. はじめに
2. 請求件数の増加・営利的請求
 - 2.1. 件数増加の実態
 - 2.2. 大量請求への対処
 - 2.3. 手作業による事務処理に係わる問題
3. 情報公開審査会の委員構成
 - 3.1. 委員の公募
 - 3.2. 元職員への委員委嘱
4. ソーシャル・メディアと情報公開
 - 4.1. 自治体におけるソーシャル・メディアの利用
 - 4.2. ソーシャル・メディアと情報公開
 - 4.3. 情報と文書の関係
 - 4.4. 行政文書の保有・占有
 - 4.5. 保存義務
 - 4.6. 保存義務：アメリカの場合
 - 4.7. 公人性と私人性
 - 4.8. 条例改正・運用の柔軟性
5. おわりに

1. はじめに

近年、自治体の情報公開制度をとりまく環境は、大幅に変化している。

変化の主因は、情報化の進展と深化である。自治体における事務がコンピュータによって処理されるにとどまらず、今や自治体の事務・業務の多くは情報システムなしに遂行することはできなくなっている。このことから災害発生時や緊急事態に強い情報システムのあり方が問題となっており、BCPの策定が自治体においても急務となっている。また南三陸町等で発生した戸籍の流出という事態を受けて、情報を分散して保存することの重要性が認識されるようになっており、自治体の情報システムのクラウドへの移行が加速すると予想される。

一方、広報誌やお知らせ等の伝統的な広報広聴手段に加えて、FacebookやTwitterのようなソーシャル・メディアの利用が始まっている。これらのソーシャル・メディアは、民間事業者の提供するサービスを自治体も一ユーザーとして利用するものであり、自治体が情報を「保有」する、または情報を蔵置している媒体を「占有」するという概念とは相容れないものである。

本稿では、このような現状を踏まえながら、自治体における情報公開制度の現状について問題点を指摘し、対応について若干の検討を加えてみることにしたい。なお筆者はこれまで山口県下関市、福岡県北九州市、同福津市等で情報公開関係の審査会・審議会の委員をつとめたが、本稿における意見の部分については、筆者の私見であることをお断りしておく。

2. 請求件数の増加・営利的請求

2.1. 件数増加の実態

各地の自治体における情報公開制度の運用における大きな問題点の一つは、請求件数の増加と、大量の情報の請求である。

各地の自治体において、年々民間企業等による開示請求が増加しており、かつ開示請求される情報の量が大量となっている。また大量に請求される対象となる情報の性質は、国の情報公開制度における大量請求の事案とは異なり¹、他の法令等による情報公開手続が存在するにもかかわらずそれを利用しないで情報公開請求の形式を利用しようとしたり、営利目的と推察されたりするものが増えている。

民間業者等が、他の法令等による情報公開手続が存在するにもかかわらず、情報公開請求の形式を利用して行政の保有する情報を入手しようとするのは、他の法令等による開示手続においては閲覧のみが認められ写しの交付を受けられない場合があること、情報公開の手続においては手数料が無料であったり有料であっても低廉であったりすること、写しの実費（コピー代等）が情報公開制度においては一般に低廉であることという理由によるものであろう。

これらの問題について、筆者はさきに別稿で検討を加えたが²、状況はその後も好転していないどころか、大量請求・営利的目的による請求はますます増加する傾向にある。

以下に、北九州市の場合を素材として、若干の分析を試みたい。

図1は、福岡県北九州市における情報公開請求の件数の推移を示したものである。請求件数は年々増加しており、特に平成22年度は前年度の倍近い請求件数となった。これに伴って開示件数も年々増加している（図2）。

情報公開請求件数の増加を領域別にみると、都市環境をめぐるものが近年急増する傾向にある。図3は、直近の2年間の情報公開請求件数の件数を領域別

-
- 1 国の行政公開制度における大量請求の事例では、「警視庁（機動隊分）、長崎県警察本部等に係る平成7年度から12年度の総理府所管一般会計の計算書類」の対象文書量が、201,367枚となった事例がある。行政管理研究センター編『情報公開制度改善のポイント』（ぎょうせい、2006年）277頁。
 - 2 湯浅壱道「判例評釈 市に対する建築計画概要書および住居表示台帳の情報公開請求を他の法令に公開手続が定められていることを理由として非開示とした処分が認容された事例 平成19年2月8日山口地方裁判所判決不作為の違法確認等請求事件 平成18年（行ウ）第12号」九州国際大学法学論集14巻2号（2007年）213頁以下。

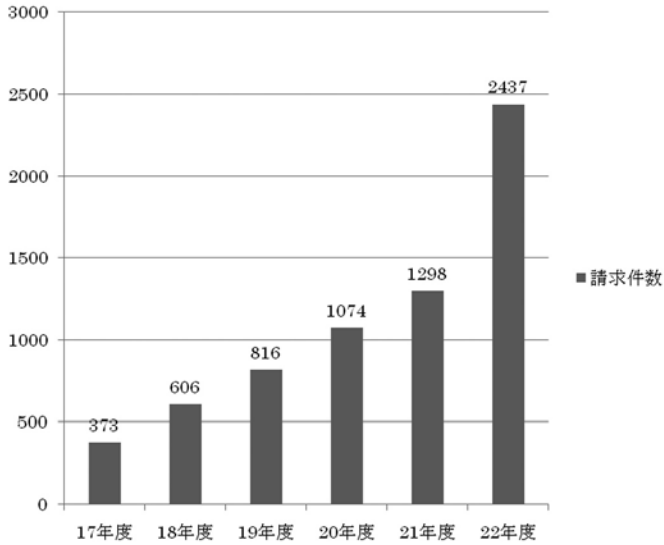


図1 北九州市における情報公開請求件数の推移
(資料提供：北九州市総務市民局文書館)

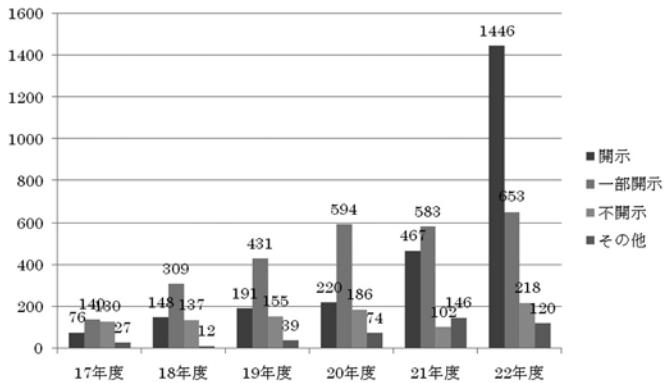


図2 北九州市における情報開示・一部開示・不開示件数の推移
(資料提供：北九州市総務市民局文書館)

自治体の情報公開制度の現状と課題

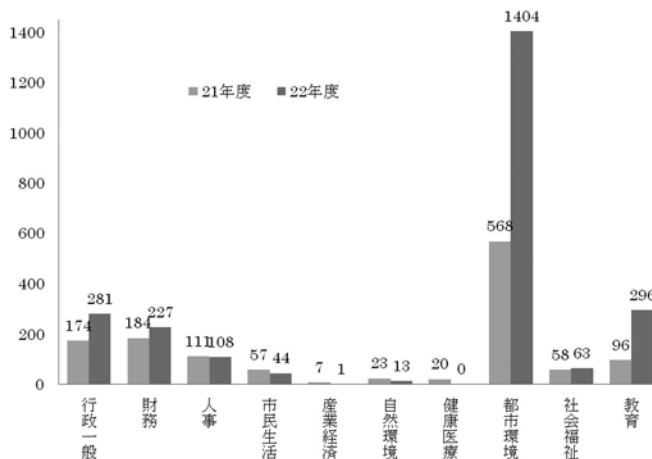


図3 北九州市における情報公開請求件数の推移（分野別）

（資料提供：北九州市総務市民局文書館）

に分類したものであるが、この2年間で都市環境をめぐる情報公開請求が倍増した。

これは、市民の都市環境に対する興味関心の増加を反映したものではなく、土木や建築等の公共工事関係の情報公開請求がこの領域に分類されているためであると思われる。特に近年は、設計金額や下請け金額、経費根拠等の金額の³情報を含むいわゆる「金入り設計書」の情報公開請求が急増する傾向にある。これらの情報公開請求については、ほとんどが競争的な地位にある業者の設計等に関する情報収集、類似する工事の設計額・予定価格の類推、他業者の下請け発注状況や金額に関する情報収集等、何らかの営利を目的とした事業者からの請求であると考えられよう。

また行政一般に関する情報公開の請求件数も増加する傾向にあるが、この中

3 金額入り工事設計書が情報公開請求により開示されることが業者間のクチコミで広がったのが一因とも思われる。勢一智子「情報公開・個人情報保護条例における開示請求制度の現状と課題」西南学院法学論集42巻1・2号（2009年）34頁。

には、行政が実施する各種の試験類の問題文や解答の公開を求めるものが含まれている。

なお、開示請求の件数は年々増加しているが、これに対して不服申立の件数は、一時は減少する傾向を示し、その後、再び増加する傾向にある。開示請求に対する開示率は、年々上昇している。図4は、北九州市における情報公開請求に対する開示率と、不開示に対する不服申立の件数の推移を示したものであるが、平成17年度以降、開示率が年々上昇しており、40ポイント以上の上昇となっていることがわかる。

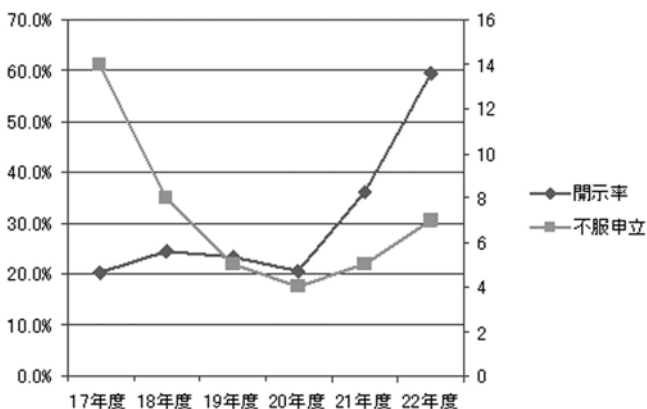


図4 北九州市における情報公開請求に対する開示率と不服申立
(資料提供：北九州市総務市民局文書館)

また情報公開請求において、対象文書として「〇〇に関する文書すべて」とか「〇〇市における△△情報のすべて」等と記載し、大量の行政文書について、広範・網羅的かつ一括的に開示を求める事例も増えている。このような事例においては、「個人情報に記載されているものを除く」等として公開請求されることがあり、情報の開示を求める請求者の側が情報公開制度の利用に習熟していることを窺わせるような場合もある。

たとえば北九州市情報公開審査会答申第79号⁴の事案では、異議申立人が情報公開請求を行ったときの公開請求の対象は、次のようなものであった。

北九州市に於ける、地方税法第415条（または第381条）などにより作成された『家屋価格等縦覧帳簿』あるいは『家屋課税台帳』『補充台帳』『税業務システム』などに登録・記載されている、家屋の『所在、家屋番号、種類、構造、床面積、階層、建築年月日及び価格』の各項目の内〈価格〉など明らかに非開示とすべき個人・課税情報を除くもので、家屋番号ごとの一覧表（表形式）にしたもの。電磁的記録で在る場合はその複製若しくは出力したもの、紙で在る場合はその写し。⁵

これに対し、北九州市では、情報公開が請求された文書に該当するものとして家屋に係る固定資産課税台帳である「家屋課税台帳」及び「家屋補充課税台帳」並びに固定資産税の縦覧制度に基づく「家屋価格等縦覧帳簿」を作成している。これらを公開するためにコンピュータ・システムからA4用紙に印刷した場合には、数百万枚という枚数となる可能性があった。この中から、職員の手作業によって個人に関する情報等の公開できない部分を区別するという作業は、現実的にはほとんど不可能に近いものであると思われるし、作業を自動化しようとする場合でも、相当費用を投じてこの作業のために新たなコンピュータ・プログラムを導入する必要があったと考えられる。

4 北九州市情報公開審査会答申第79号（平成20年7月3日諮問、平成21年2月18日答申）。
<http://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000067012.pdf>

5 本件の情報公開請求の方法は巧みであり、「〈価格〉など明らかに非開示とすべき個人・課税情報を除く」として、個人情報・法人情報であることを理由として不開示となることを回避しようとしている。また、開示されるとき、家屋1軒ずつではなく「家屋番号ごとの一覧表（表形式）にしたもの」という形式で開示することを求めており、あらかじめ大量の情報となることを見越したものである。

2.2. 大量請求への対処

一般に、大量請求に対しては、これを許容する見解と、否定する見解に分かれる。

許容する理由としては、営利企業であっても情報の公開を請求することは条例上の権利行使であるから大量請求に違法性はない、大量請求が否定的にとられるのは実施機関の事務量が增大するためであり大量請求自体を抑止する必要はない、大量請求に対しては開示までの期間を特例として延長することで対応できるといったものが挙げられる。これに対して、否定する見解の理由としては、大量請求は権利濫用である、民間業者等が僅少の実費で大きな経済的利益を上げていることは自治体の情報公開の趣旨に反する、特に区域外の民間事業者の大量請求に応じることは当該区域の住民の税金で区域外業者を利することになる、情報公開の事務処理は煩雑であり特に小規模自治体にとっては他の行政事務停滞の原因になりかねないといったものが挙げられる。今里教授によれば、大量請求は「自治体の機能を麻痺させる一種の“テロ”でさえあり得る」ということになる。⁶

国の情報公開制度においては、開示請求が権利の濫用と認められる場合についての明文規定を欠いているが、権利の濫用と認められる場合かどうかについては一般法理により判断し、開示請求が権利濫用に当たる場合には、開示しない旨の決定をすることとされている。それでは、どのような場合が権利濫用に当たるのかが問題となるが、東京地裁の判例においては、次のように、単に請求する情報が大量であることをもって権利濫用に当たるとはいえないと判断されている。⁷

開示請求文書の開示に相当な時間を要することが明らかである場合であっ

6 今里 滋「情報公開制度の新展開—自治体実務での経験から—」法政論究69巻2号(2004年)211頁。

7 東京地判平15・10・31。

ても、そのことのみを理由として、開示請求を拒むことは原則としてできないのであって、開示請求に係る行政文書が著しく大量である場合又は対象文書の検索に相当な手数を要する場合に、これを権利濫用として不開示とすることができるのは、請求を受けた行政機関が、平素から適正な文書管理に意を用いていて、その分類、保存、管理に問題がないにもかかわらず、その開示に至るまで相当な手数を要し、その処理を行うことにより当該機関の通常業務に著しい支障を生じさせる場合であって、開示請求者が、専らそのような支障を生じさせることを目的として開示請求をするときや、より迅速・合理的な開示請求の方法があるにもかかわらず、そのような請求方法によることを拒否し、あえて迂遠な請求を行うことにより、当該行政機関に著しい負担を生じさせるようなごく例外的なときに限定されるものといわざるを得ない。

そこで、このような営利目的の大量請求に対して、民間業者等が情報公開制度を利用して大量に公開を請求する情報の多くは自治体の許認可権限にかかわるものであるから、実施機関が行う許可等についての情報を公開する場合には、通常の情報公開の場合とは別に手数料を徴収することによって対処するという方法を採用する自治体が増えている⁸。しかし、この手法ではすべての大量公開請求に対処することは不可能である。

横須賀市においては、平成20年4月1日から情報公開条例の改正条例が施行された⁹。横須賀市の改正条例で注目されているのは、従来の実費負担を変更し、受益者負担という観点を導入して、手数料（公開請求手数料・公開実施手数料）を設定したことである。これについて、横須賀市の場合は公開請求の目的が営利目的によるものであっても請求権の行使は否定されないとして、営

8 宇賀克也「情報公開条例と個人情報保護条例の諸問題」アカデミア80号（2007年）7頁。

9 横須賀市における条例改正の内容については、小座野信吾「情報公開制度と大量請求問題—横須賀市での議論から」地方自治職員研修40巻10号（2007年）33頁以下。

利的目的による情報公開請求を前提として、受益者負担を求めるという方針に転換した。手数料のしくみは、基本的に国の情報公開法と同様とし、請求時に納める「公開請求手数料（1件につき300円）」及び公開の実施の際に納める「公開実施手数料（白黒A4の写しの交付1枚につき20円等）」とされている。公開実施手数料は、公開請求手数料の額を超えるとときに徴収するとされている。さらに、情報公開の手段として閲覧を選択し、閲覧しながら自己が持ち込んだ機器によって実質的に複写してしまうことを防止するために、閲覧時には写真機等の撮影に使用する機器、複写機、その他実施機関が指定する機器を使用してはならないと規定している（14条4項）。

また、従来は情報公開請求によって入手した情報について、それをどのように取り扱うかについては原則として自由であると解されることが多かったが、横須賀市の改正条例においては、「公文書の写しを取得した者は、これによって得た情報を第1条の目的に従い適正に使用しなければならない。また、公文書の写しを公衆（特定かつ多数の者を含む。）に対し、対価を得て提供してはならない。」と規定している（5条2項）。これによって、情報公開制度によって入手した情報を編集したり加工したりして販売する等の営利的利用に制限を加えた点が注目される。

また、一定の情報については、情報公開請求手続ではなく、情報提供手続とすることによって、手続を簡素化するという方法もあり得る。たとえば北九州市においては、これまではいわゆる「金入り設計書」の情報公開請求について行政文書の開示請求手続により事務処理していたところ、今後は表1のような情報については、情報提供という手続によって処理することとしたとのことである。¹⁰このような「金入り設計書」の情報提供の動きは、他の自治体にも広がっている。

10 http://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/file_7315.html

土木、プラント工事 (通常経費)	土木工事 (一括諸経費)	建築、建築設備工事 (通常経費)
設計書かがみ 設計金額書 諸経費内訳表 本工事内訳書 経費根拠書 代価表 登録単価一覧表	設計書かがみ 設計金額書 本工事内訳書 経費根拠書 代価表 登録単価一覧表	表紙／概要 工事内訳 種目別内訳 科目別内訳 細目別内訳

表 1 今後は情報提供手続により提供する金入り設計書の内容¹¹

情報公開請求の目的や対象となる文書の性質によっては、特に請求者の側に悪意が存在しない場合であっても、結果的に大量の文書を公開請求することとなるという可能性も考えられないわけではない。大量の請求に対して、請求対象の文書類の量を基準として一律に否定的な対応を取るとは、情報公開制度の理念に反するおそれがある。

したがって、大量請求に対しては、現時点においては、開示請求の対象となった行政文書の性質、他の制度によって閲覧することができるかどうか等の事情を斟酌しながら、当該の大量請求が情報公開を求める権利の濫用にあたるかどうかを個別に判断せざるを得ないと思われる。

なお前出の北九州市情報公開審査会答申第79号の事案では、答申において、不動産登記の閲覧制度を利用することで情報の閲覧が可能であるにもかかわらずあえて不動産登記制度を利用しないで情報公開制度を利用したことについて、情報公開制度の趣旨からみて疑義があるという意見が付記されている。¹²

11 http://www.city.kitakyushu.lg.jp/soumu/file_7315.html

12 答申では次のような意見が付記されている。

本市の情報公開制度は、第1条において「市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市制の推進に資すること」を目的とし、第4条で「行政文書の開示を請求しようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求を行う」と利用者の責務を定めている。

条例は、開示請求の理由、開示情報の使用目的等を問うものではないが、上記目的を逸脱し、実施機関の正常な業務の運営に著しい支障が生じる場合は「適正な請求」とはいい

2.3. 手作業による事務処理に係わる問題

情報公開の事務に係るコストは、①開示請求書の記載事項の確認等の受付事務、②請求のあった文書の探索事務、③開示・不開示の審査事務、④決定通知書の記載等の書面作成事務、⑤決定通知書の送付事務等であると考えられる。これらの作業は、ほとんどが職員の手作業によって処理されている。

特に③は、不開示とすべき部分を一カ所ずつ墨塗りするという手作業によって行われている。請求の対象となる情報の量が多い場合には事務作業量が膨大となり、これらを実際に行う事務職員の人件費は相当の額となる。

また手作業で処理することから、請求される情報が大量である場合には、開示・不開示の判断基準が途中でぶれたり、人為的ミスが発生したりして、同種の情報であるにもかかわらずある箇所では開示、別の箇所では不開示とされるという結果を招くことがある。これに対して開示請求を行った者が、実施機関における開示・不開示の基準が統一的でないとして、不開示とされた箇所を開示するように不服を申し立てるという事態が発生する場合もある。

このような場合に、基本的に同種の情報を実施機関が開示・不開示とする際に、統一的な基準を欠くときには、開示された箇所をもって公とされたものと見なさざるを得ない。同種の情報について、複数の箇所で不開示としていた場

難い。

本件請求は北九州市内の全家屋の情報を請求するものであるが、北九州市内全域に所在する固定資産税の課税対象家屋は約51万件に及ぶのであり、このような膨大な開示請求を個別に処理するには、実施機関において極めて多くの労力と時間が必要になり、正常な業務の運営に著しい支障が生じる懸念がある。

また、登記された家屋については、登記簿の閲覧又は登記簿謄本等の交付によって、異議申立人の目的を相当程度達成することができるのである。

条例第17条第1項は、「実施機関は、他の法令の規定により、何人にも開示請求にかかる行政文書が前条第1項に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合には、同項の規定にかかわらず、当該行政文書については、当該同一の方法による開示は行わない。」と規定しているが、本件行政文書中の情報について、登記簿という公示制度がある場合は、これを利用するのが同条の趣旨に適うものである。

以上の事情を勘案すれば、不動産登記制度を利用せず、取えて情報公開制度により膨大な情報の広範・網羅的かつ一括的な開示を求める本件請求は、条例第1条、第4条及び第17条に規定する各趣旨からは疑義があると言わざるを得ない。

合に一カ所でも開示された箇所があれば、結局その効果は他の不開示とされた箇所にも及ぶからである。したがって、このような場合には他の箇所も公開せざるをえないと考えられる。

ただし、これによって実施機関の情報公開における先例となる恐れもあり、事後に同種の情報について情報公開請求が行われたときには、当該情報は公とされた情報として公開せざるを得なくなるということが考えられる。この場合に問題となるのは、個人の権利義務を保護するためその他の理由により本来は開示するべきではなかった情報に該当するにもかかわらず、大量の情報公開請求に対処する過程で明らかにミスによって開示してしまった場合である。情報公開請求の対象となった情報が、このようなものと考えられる場合には、事情を斟酌して、過去に一度開示してしまった場合であっても例外的に不開示とすることはあり得よう。

3. 情報公開審査会の委員構成

3.1. 委員の公募

自治体の情報公開審査会は、公文書の開示請求に対する決定に関して行政不服審査法に基づく不服申立てがあった場合、実施機関の諮問に応じて開示、非開示決定の可否を審議するために設置される。その他に、情報公開制度の運用に関する重要事項について実施機関の諮問に応じて審議し、答申・建議することとされている場合や、情報公表や情報提供に関する施策、公文書の管理状況等について実施機関に対して報告を求めたり意見を述べたりする権能を付与されている場合もあるが、これらの権能の行使については個人情報保護制度と合¹³わせて運用制度審議会等が別に置かれる場合もある。

13 情報公開審査会の構成については、野村武司「ケーススタディ・個人情報保護と自治体（最終回）個人情報保護と審議会・審査会」自治体法務研究24号（2011年）79頁以下参照。また情報公開審査会と個人情報保護審査会の設置の類型については、勢一、前注3、51頁。

近時、自治体（特に基礎レベル自治体）においては、自治基本条例の制定に象徴されるような市民と行政との協働の動きが活発化しており、自治体の審議会等についても公募委員をかならず置くことを条例で規定する自治体も増えている。

情報公開審査会についてもこの種の公募委員を置くべきかどうかが問題となるが、必ずしも「情報主権者である住民を含む多様な委員構成は、開かれた制度運用には有益である。」¹⁴とは限らない点には留意が必要ではないかと思われる。

その理由は2点ある。第1に、情報公開審査会は行政不服審査法に基づき第三者機関として情報公開に関する不服申立てについて調査審議するものであるので、簡易的な市民と行政との間の紛争解決手続としての側面を有しており、自治体の付属機関の中でも他の審議会等とは位置付けが異なっている。このため、審査会における審議の際には一定の法的知識が必要となるのも事実である。

この点については、他の委員との合議や、事務局の支援によって補うことができるという見方もあるが、筆者の経験では、自治体の規模が大きい場合には専門的な法務の知識を有する職員が事務局に配置され、審議にあたって参考資料のとりまとめや他の自治体における類似事案の審査に関する情報収集等に関して、事務局から手厚く支援を受けることができた。審議の過程で、事務局の職員から、答申にいたる審査会の判断における法的・理論的な問題点や矛盾点を的確に指摘されることも多い。

しかし小規模自治体においては、そのような専門的な法制・法務に関する知識を有する職員が事務局に配置されるとは限らない。そもそも総務部門において「法制担当」職員が1、2名しか配置されていなかったり、他の業務との兼務でしか配置されていなかったりする場合もあって、そのような自治体では、

14 勢一、前注3、53頁。公募方式による市民委員の事例については、今里、前注6も参照。

事務局の職員が参照できる資料類もすこぶる貧弱であった。このため委員自身が参考文献・判例の収集、類似事案の調査等を行って、事務局に提供するということがあった。

このような事情にかんがみると、大規模自治体であれば専門的な知識を有する事務局職員の支援を受けながら審査会の委員が専門的見地から判断することが可能であるから、必ずしも法的知識を有しない公募委員の導入を検討する余地がある。しかし、小規模自治体の場合にはそのような支援を委員が受けることはあまり期待できない。もとより小規模自治体であっても法的知識を有する住民がいらないとは限らないし、そのような住民が公募に応じてくれる可能性も皆無とはいえないから、小規模自治体だからといって一律に公募制を否定すべきではない。しかし現時点においては、自治体の規模が小規模になればなるほど、委員自身が一定程度の法的知識を有する必要がある。

第2は、審査の恣意性である。自治体の規模が小さくなればなるほど、住民相互の関係が緊密になり、選挙とも関係しながら利害関係が具体的かつ可視的になってくることがあるので、情報公開制度の運用に当たっては党派性や地域性を慎重に排することが必要になってくる。その点でも、小規模自治体においては委員公募制の導入には慎重とならざるを得ないのではないかとと思われる。ただし、この問題は学識経験者や弁護士等が委員に選任される場合であっても発生しうるものであり、小規模自治体になればなるほど中立的な委員選任の重要性が増すといえよう。

3.2. 元職員への委員委嘱

一方、学識経験者の委員については、中小規模の自治体では当該自治体の元職員が学識経験者として委員に就任している場合がある。

自治体の元職員であれば、自治体の行政に通暁し、一定の法制・法務に関する知識を有すると思われるので委員には適任であると考えられる。その反面で、元職員という立場であれば、実施機関の職員とはかつての同僚という関係

であり、小規模な自治体であればお互いに顔見知りであるのが普通であろう。実施機関の職員と親密な関係を残したままで、はたして実施機関側の事情を意識的にせよ無意識的にせよ過度に斟酌せずに中立的な審査ができるのか、という疑念がある。

審査の中立性という観点からは、すくなくとも当該自治体の元職員を学識経験者として任命することには問題があると言えよう。

4. ソーシャル・メディアと情報公開

4.1. 自治体におけるソーシャル・メディアの利用

東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）を契機として、FacebookやTwitter等の各種のソーシャル・メディアが、政府や自治体の広報広聴手段としての評価されるようになった。政府や自治体もソーシャル・メディアを本格的に利用するようになっており、特に震災の後には自治体の利用が増加した。国・自治体のTwitterアカウントの数は、震災直前には121であったが、2011年4月4日時点で148となった。¹⁵

東日本大震災時には、実際に被災地区やその周辺地区の自治体がソーシャル・メディアを活用した例が見られた。下の図は浦安市が運用するTwitterのツイートの画面であるが、対岸の市原市のコスモ石油千葉精油所のタンクの爆発後、有害物質が飛散しているというチェーンメールが出回ったため、チェーンメールの内容がデマであることを伝えて注意を喚起したものである。

15 内閣官房情報通信技術担当室「政府機関における震災に対応した行政情報の公開・提供等の取組事例について」（2011年）
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/denshigyousei/dai14/siryoul.pdf>

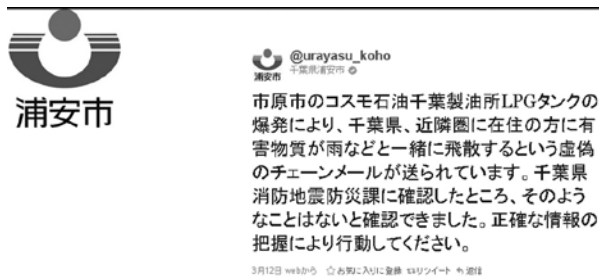


図 5 市原市の石油タンク爆発に関するチェーンメールに注意を喚起する浦安市のTwitterのツイート¹⁶

また、佐賀県武雄市は、2011年5月に市のホームページをFacebookに移行し、4月から実名で業務に使うことを全職員390人に義務づけたという。¹⁷



図 6 佐賀県武雄市のホームページ¹⁸

16 http://Twitter.com/#!/urayasu_koho/status/46458372551213056

17 産経ニュース「『フェイスブック市役所』を訪ねて」(2012年2月14日) <http://sankei.jp.msn.com/economy/news/120214/its12021408130000-n1.htm>

18 <http://www.city.takeo.lg.jp>

しかし当初、これらの自治体によるソーシャル・メディアについては、なりすましが危惧されていた。実際に、2009年の年末には、鳩山由紀夫首相(当時)を名乗る偽アカウント(@nihonwokaeyou)が作られるという騒ぎ¹⁹があった。

おそらくこのことを背景としたと思われるが、経済産業省は2011年4月5日、内閣官房、総務省と共同で、国や地方公共団体などの公共機関がTwitter等のソーシャル・メディアを活用して情報発信をする際の留意点をまとめた「国、地方公共団体等公共機関における民間ソーシャルメディアを活用した情報発信についての指針」²⁰(以下、「指針」と略。)を発表した。また同日、経済産業省は「公共機関向けのTwitter アカウントの認証スキーム構築について」²¹を公表し、Twitter日本語版の運営サポートを行う(株)デジタルガレージ及びTwitter公式ナビゲーター「ツイナビ」(<http://twinavi.jp>)の運営を行う(株)CGMマーケティングと連携し、公共機関がTwitterアカウントを運用する際の認証スキームを構築したと発表した。

この指針および認証スキームでは、なりすまし等の防止(アカウント運用者の明示、なりすましが発生した場合の注意喚起、短縮URLの原則利用制限)と、アカウント運用ポリシーの策定・明示を求めている。

4.2. ソーシャル・メディアと情報公開

このようにソーシャル・メディアを利用して行政が情報発信した内容については、情報公開制度の対象とすべきであろうか。

上記の指針は、民間ソーシャル・メディアを利用して政府・自治体が発信した情報についてそもそもどのような性質を帯びるものであるのかについては触

19 騒動の経緯については、次のサイトが詳しい。<http://www.kotono8.com/2009/12/25nihonwokaeyou.html>

20 経済産業省「国、地方公共団体等公共機関における民間ソーシャルメディアを活用した情報発信について」[http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110405005.html](http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110405005/20110405005.html)

21 経済産業省「公共機関向けのTwitter アカウントの認証スキーム構築について」<http://www.meti.go.jp/press/2011/04/20110405004/20110405004.html>

れていない。これらの情報については、国の機関が発信した場合には行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく開示請求の対象となるのかどうか、公文書等の管理に関する法律にいう行政文書に含まれるのかどうか、自治体が発信した場合には情報公開条例等の適用対象となるのかという問題があると考えられるが、上記の指針や認証スキームには、特にこれらの問題への言及はないのである。

公権力を発動して強制力をもって政策を実現しうる政府や自治体の情報発信は、その内容についてそれが直接国民の権利義務関係に影響を与えた場合の法的責任にとどまらず、内容の公正性や正確性についてのアカウントビリティを要求される。しかし、国民や住民が後になってそれらの情報にアクセスしようとする場合には、一般的には情報公開制度を利用することになる。具体的には、次のような場面が想定される。

- ①情報発信者である政府・自治体自身が当該情報を削除した場合
- ②当該サービスにおいて公開されている情報の量が事業者の定める一定の容量を超えたので、古いコンテンツが削除された場合
- ③事業者がサービス提供を終了したので、アクセスできなくなった場合

情報公開制度においては、国及び多くの自治体において請求の対象を「行政文書」としている。

行政文書にあたるかどうかは、国の行政機関の場合、行政機関の保有する情報の公開に関する法律2条2項の「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」に該当するかどうかで判断される。また、情報公開制度の運用に当たっては、形式だけではなく、情報の実態からも情報公開制度の適用の

対象となる「行政機関の職員が職務上作成し」た行政文書に該当するかどうかの判断が行われる。多くの自治体においては、公開請求の対象となる行政文書について「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」という要件を加えており、単なる職員のメモの類は組織共用性が否定されている。

自治体の場合には、多くの自治体の情報公開条例において条例の適用対象として国の場合と類似した規定が置かれており、それに照らして判断することになる。ごくわずかな自治体においては、開示請求の対象を情報そのものとしており、たとえば福岡県直方市の情報公開条例においては「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、その保有する情報の開示を請求する権利を有する。」(5条)としている。しかし、これは非常に希な例であり、同市の条例においては、情報の定義として「実施機関に属する職員が職務上作成し、入手、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、テープ及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他直接人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)及びその他口頭による重要な報告等一定の事項を記録することができるものであって、当該実施機関が保管しているものをいう。ただし、実施機関の職員が純粋に個人的使用の目的で作成若しくは入手し個人的に保管しているものを除く。」(2条)としているから、結果的にはほとんど他の自治体における「行政文書」の定義と相違はなくなっている。

したがって、これらのソーシャル・メディア上の情報が「行政文書」に該当するのであれば情報公開制度を利用して開示請求を行うことができる。

問題となるのは、ソーシャル・メディア上の情報の行政文書該当性である。

仮に行政文書に該当する場合には、情報公開請求の対象となり、公文書として一定期間保存する義務も生じる。逆に行政文書に該当しない場合には、行政は後になって発信した内容を公開する義務もなく、保存義務もない。後になって政府・自治体がどのような情報を発信したのかを検証することも困難である。

4.3. 情報と文書の関係

ところで、情報と文書の関係について、既存の法的枠組みにおいては、情報と「文書」との関係が法律ごとにかなり異なる位置づけをされていることを付言しておきたい。

民事訴訟法は、「文書」および「準文書」を規定している。前者は紙片等に文字その他の符号をもって何らかの思想を表示したものと解されており、後者は図面、写真、録音テープ、ビデオテープなど情報を表すために作成された物件をさす（民事訴訟法231条）。ここでいう文書と情報の関係は、後者は有形物としての媒体（前者）に記録すべき内容を指すものとなる。このため、ソーシャル・メディアにおける情報は、スマートフォンやコンピュータ・ディスプレイ上で視聴する限りにおいては文書とは言い難い。何らかの媒体に電磁的に保存した状態で準文書となりうる。

一方、ほかの領域では「書類」と情報の関係について規定している場合もある。紙片等に文字その他の符号をもって何らかの思想を表示したものが、常に「文書」と呼ばれているわけではない。たとえば金融商品取引法附則第7条は、「新金融商品取引法第七十二条の三の規定は、（中略）記載対象事業年度（新金融商品取引法第八十五条の七第二十九項各号に掲げる書類又は情報の区分に応じ、（後略）」と定めている。ここでいう書類は有価証券報告書、四半期・半期報告書等のことをさし、情報は開示用電子情報処理組織の用に供するため当該報告書類に記載すべき内容を電磁的に記録したものを指しており、ここで書類と情報との関係は、民事訴訟法における文書と情報との関係に類似している。

ところが、公職選挙法は法定ビラ等以外の選挙運動のために使用する文書図画の頒布を禁じているが（公職選挙法142条）、公職選挙法においては情報ういスマートフォンやコンピュータ・ディスプレイ上で視聴できる状態をもって「文書図画」に該当すると判断されている。1996年に新党さきがけが自治省（当時）選挙部長に対してインターネット上のホームページの開設と公職選挙法と

の関係について回答を求め、選挙部がこれに回答したが、回答に寄れば公職選挙法の「文書図画」とは、文字若しくはこれに代わるべき符号又は象形を用いて物体の上に多少永続的に記載された意識の表示をいい、スライド、映画、ネオンサイン等もすべて含まれるのでディスプレイに表示された文字等は公職選挙法の「文書図画」に当たるとされた。したがって、公職選挙法の上ではこれらのソーシャル・メディア上の情報は「選挙運動のために使用する」のであれば文書に該当すると解されているのである。

4.4. 行政文書の保有・占有

ソーシャル・メディア上の情報は、職務の一環として職員が情報発信したものであれば、一般的には「行政機関の職員が職務上作成し」た「文書、図画及び電磁的記録」に何らかの形では該当すると思われる。しかし、それだけでは情報公開制度の適用対象とはならない。行政文書の保有・占有という問題があるからである。

情報公開法及び多くの自治体の情報公開条例においては、前述したように「当該行政機関が保有している」ものを開示請求の対象としている。これについては、一般的には行政機関が情報が記録されている媒体（紙、電磁的記録等）を事実上支配している場合に「保有している」に当たると解されている。ここでいう事実上支配している状態とは、当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱を判断する権限を有している状態をさし、物理的に実施機関に当該文書が存在していることは必要としないとされている²²。したがって、文書を倉庫業者等に保管させている場合であっても、行政機関が保有していることになるといえる。

問題は民間事業者の運用するソーシャル・メディアにおいて行政機関が発信した情報については、行政機関が保有しているといえるかどうかという点であ

22 高橋滋・斎藤誠・藤井昭夫編著『条解行政情報関連三法』（弘文堂、2011年）221頁。

る。

まず、ある程度の長文の情報については行政機関で下書きを作成し、それを保存している可能性もあるが、常識的に考えてTwitterのツイートの下書きとかFacebookへの書き込みの下書きは作成しない場合が多いと思われる。そのような場合、ソーシャル・メディアの情報発信内容について情報公開請求を行ったとして、当該の情報発信内容について、行政が保有しているといえるのであろうか。

この問題は行政におけるクラウドの導入についても当てはまり、クラウドサービス²³を利用して保存されている行政の情報は、行政が「保有」または「占有」しているといえるのかという大きな論点が存在する。行政が収集、作成した情報であって「当該行政機関の職員が組織的に用いる」のであれば、保存先はクラウドであっても原則的に行政文書と見なすべきであり、行政の保有するサーバをアウトソーシング等で外部に設置している状態と同じであるが、クラウドの場合は個別の行政情報がどのサーバに保存されているのかは行政機関側にも把握しきれず、支配力を行使することはできない（この点は民間事業者がユーザーとなっている場合も同様であるが）。この点を考えると、当該情報を行政が保有又は占有しているとはいいがたいことになる。

このように従来型の解釈で「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有している」かどうかは、ソーシャル・メディア上の情報については基準として不相当であろう。Twitter等²³に書き込む際に草稿を作成・保存せずに直接書き込んでいる場合は、確かに電磁的記録として行政機関が「保有」しているとはいえない。しかし、これらの情報が記録されている民間ソーシャル・メディア上の情報について、当該自治体がIDとパスワードを所有して独占的に書き込みや削除を行っている場合には、不正アクセス行為の

23 クラウドの導入に伴う法律問題全般については、岡村久道編『クラウドコンピューティングの法律』（民事法研究会、2012年）、寺本振透編『クラウド時代の法律実務』（商事法務、2011年）などを参照。

禁止等に関する法律2条の定義なども参酌しながら、物理的に行政が所有したり業務委託等で特定のサーバにアウトソーシングしたりしているサーバに記録していなくても、事実上支配している状態として解する余地があろう。

4.5. 保存義務

ただし、事実上支配している状態として解することができる場合にも問題となるのは、保存義務である。そもそもブログやTwitter等のソーシャル・メディアの時間軸については現在（「××なう」の類）や近い将来のことが基軸となっているのであるから、²⁴これらのメディアにおける過去の情報の保存について本来あまり意味はないという見方もできるが、行政が保有する情報であるという立場からは一定期間の保有義務が生じることになる。それは誰が負うのであろうか。また、どのように担保することができるのであろうか。

現時点でいえば、FacebookやTwitter等のソーシャル・メディアがサービス提供を終了したために、自治体も当該ソーシャル・メディア上の自己のアカウントにアクセスすることができなくなった場合には、自治体も自身が発生した情報についてアクセスできなくなるという状況が生じる。このような状況で、自治体がソーシャル・メディアで発信した情報について開示請求が行われた場合には、自治体自身も当該情報にアクセスできなくなっているため、不存在として処理するほかはないであろう。しかし、自治体自身もアクセスできなくなるかもしれない情報について、「事実上支配している状態」とみなすことはできるのかという問題が生じる。そうであるとすると、ソーシャル・メディア上の情報については、自治体が何らかの手段によって別の媒体等に保存しておくようにしなければ、情報公開に対応することができないということになる。

24 GREG MYERS, THE DISCOURSE OF BLOGS AND WIKIS 75-76 (2010).

4.6. 保存義務：アメリカの場合

この点は、政府によるソーシャル・メディア上の利用が先行しているアメリカでも多くの課題を抱えている。

政府機関がソーシャル・メディアを使用する際に、具体的に連邦法上問題となり得るのは、主として下記の4点であるとされている。

第1点に問題となるのは、連邦記録法（Federal Record Act of 1950）²⁵に基づく記録保護義務との関係である。第2点目は、連邦のプライバシー及び個人情報保護関係の諸法律が規定する政府のプライバシー及び個人情報保護義務と、ソーシャル・メディアを利用したモニタリングとの関係である。第3点目は、連邦情報セキュリティマネジメント法（Federal Information Security Management Act）²⁶との関係である。政府機関のサーバやホームページへの各種のサイバー攻撃その他の脅威については政府自身によって対応しうが、ソーシャル・メディアの場合、現状では民間事業者のサービスを政府もユーザーとして利用するという形態となっており、これらのソーシャル・メディア使用はセキュリティ対策が必ずしも十分ではない。第4点目は、オープンガバメント法²⁷と連邦情報公開法（Freedom of Information Act, FOIA）²⁸に基づく情報公開への対応である。オバマ大統領の2009年のメモランダム²⁹の発出を受けて、ホールダー司法長官は2009年にFOIAに関する新たなガイドラインを公表した。新たなガイドラインでは、率先的（proactive）な情報公開の必要性が強調されている。ただし、前述のプライバシーとの関係では、ガイドラインでは「FOIAによる情報公開義務は絶対的なものではない。FOIAは保護すべき例外を定めており、たとえば国家機密、個人のプライバシー、秘匿特権のある

25 Federal Record Act of 1950, 44 USCS § § 2101 et seq (1950).

26 Federal Information Security Management Act, 44 U.S.C. § 3541, et seq (2002).

27 OPEN Government Act of 2007, Pub. L. No. 110175, 121 Stat. 2524.

28 Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (2006), as amended by the Open Government Act, Pub.L.No. 110-175, 121 Stat. 2524 (2007).

29 <http://www.justice.gov/ag/foia-memo-march2009.pdf>

記録、刑事捜査上の利益がそれにあたる」としている。

特に保存については、連邦記録法は、連邦政府を構成する各官庁に対して、組織、機能、政策、決定、手続及び当該機関の業務処理に関する記録を作成し、保存することを求めている。しかし、連邦記録法は、保存しなければならない記録の形式については特に定めていないため、書籍、書類、地図、写真、機械可読記録などすべての記録が保存の対象となる。保存すべき記録の表現方法は、文字または画像の如何を問わないとされている。

アメリカにおいては、記録 (record) 管理に関する法制度が情報公開制度に関する法制度に先行して整備され、記録の作成から管理・廃棄に至るまでのライフサイクルが構築されているほか、合衆国公文書記録管理局 (United States National Archives and Records Administration = NARA) に、総合的な記録管理に関する権限が与えられている³⁰。NARAは、ソーシャル・メディアを使用する場合に問題となりうる点を、次のように列挙している³¹。

- ①ウェブ上のすべてのコンテンツに永久にアクセスしたいという人々の期待
- ②複数の場所に置かれているコンテンツの管理
- ③コラボレーショナルな作業によって生成された情報の管理
- ④第三者の管理に係る情報の所有権および保存
- ⑤インタラクティブなコンテンツの管理
- ⑥記録の版の管理と認識
- ⑦デジタル記録は容易に他に移しうる環境下での記録廃棄の実施と完全な記録削除

30 アメリカにおける公文書管理については、野口貴公美「公文書管理に関する各国の取り組み」右崎正博・三宅弘編『情報公開を進めるための公文書管理法解説』日本評論社 (2011年) 参照。

31 National Archives and Records Administration, Bulletin 2011-02: *Guidance on Managing Records in Web 2.0/Social Media Platforms* (2010).

- ⑧頻繁に更新される記録の把握
- ⑨個人を識別できる情報が含まれる記録の取扱

連邦政府を構成する各官庁にとっては、まずソーシャル・メディア上で生成される政府情報が、連邦記録法にいう「記録 (record)」に該当するののかという大きな問題がある。仮にそれらの情報が記録に該当するとされた場合には、このような情報を保存する必要が生じるからである。しかし、連邦官庁のソーシャル・メディア上の情報のすべてがこれらの記録として保存する義務が生じるものなのかどうかは、現時点では明らかではない。kのため、NARAは2010年にソーシャル・メディアにおける政府情報の保存に関するガイドライン³²を制定し、各省庁に対して記録を保存するための対応を促している。

NARAのガイドラインでは、ソーシャル・メディアを次のように3種類に分類し、代表的なサービスを例示している。

①ウェブ・パブリッシング

- マイクロブログ (Twitter, Plurk)
- ブログ (WordPress, Blogger)
- ウィキ (Wikispaces, PBWiki)
- マッシュアップ (Google Maps, popurls)

②ソーシャル・ネットワーキング

- ソーシャル・ネットワーキング・ツール (Facebook, LinkedIn)
- ソーシャル・ブックマーク (Delicious, Digg)
- ヴァーチャル世界 (Second Life, OpenSim)
- クラウドソーシング、ソーシャル投票 (IdeaScale, Chaordix)

③ファイル共有、ストレージ

32 NARA, *supra* note 31.

写真ライブラリ (Flicker, Picasa)
動画共有 (YouTube, Vimeo)
ストレージ (Google Docs, Drop.io)
コンテンツ・マネジメント (SharePoint, Drupal)

その上で、NARAのガイドラインでは、上記のようなソーシャル・メディア上の情報について、下記の基準から保存すべき「記録」に該当するかどうかを判断するべきであるとしている。下記の基準の多くにあてはまるときは、NARAの定める記録等保存に関する行政規則³³の適用対象となり保存すべき「記録」に該当する蓋然性が高い。

- ①当該情報が独自のものであり他では入手不能であるか
- ②当該情報に、政策、業務、任務等に関する証拠を含むか
- ③ソーシャル・メディアのツールについて、使用することが正式に許可されているか
- ④当該情報に対する需要があるか

連邦記録法との関係で、ある情報が「記録」に該当するとされた場合、当該記録は保存されなければならないが、ソーシャル・メディアのプラットフォームが行政機関のウェブサイトになされている場合は、記録等保存に関する行政規則³⁴の電磁的記録の保存に関する規定が適用され、各行政機関はNARAによって承認されたスケジュールに従って、電磁的記録として保存しなければならない。

ソーシャル・メディアのプラットフォームが行政機関のウェブサイト外になされている場合は、各行政機関は、電磁的記録をハードコピーによって保存

33 36 CFR 1222.14 and 1222.16.

34 36 CFR 1225.22 (h)(3) and 1225.24 (a)(1).

するため、新たなスケジュールを定めることを求められる。³⁵この場合は、ハードコピーを保存してから90日以内に、各行政機関はNARAに対して行政機関の名称、電子システムの名称、記録に係る機関、フォーマット（データベース、スキャンした画像、デジタル画像等の別）を通知しなければならないとされている。したがって、ソーシャル・メディアのプラットフォームが行政機関のウェブサイト外に置かれている場合、行政機関は掲載されている情報とは別個にハードコピーを保存する必要があるわけである。なお行政機関はその保存方法についてNARAと協議するものとされている。³⁶

4.7. 公人性と私人性

近時は、大臣や自治体の首長等の記者会見内容については逐語的にホームページで公開する例も増えている。大臣や自治体の首長等は、選挙で選定される特別職の公務員であり、平素から行政の長としての「公務」と政治家としての活動である「政務」との区別がある。しかし、ソーシャル・メディア上の情報発信においては公務と政務（及び純粋な私事）との区別がつけられていないことが多い。このため、公務情報が情報公開制度の適用対象となるとしても、政務情報も適用対象とすべきかどうか、どのように分別すべきかが問題となる。

さらに、公務員の職務に係る口頭の発言をすべて文書に記録して保存することは義務づけられていない。そうであるとすると、Twitterは「つぶやき」であるから口頭の発言に相当するものであり、公務員等におけるツイートは

35 36 CFR and 1225.24 (a)(1) and 1225.24 (d).

36 NARAのガイドラインは、TwitterやFacebookのように民間の事業者が提供するサービスを連邦政府機関が利用する場合、各行政機関がNARAと協議してハードコピーを保存するように求めているものの、リツイートやコメント等をどこまで保存するべきかについては明確に規定していない。このため、それらの保存すべき範囲は不明確となっている。各行政機関は、電磁的記録をハードコピーによって保存するため、新たなスケジュールを定めることを求められるが、秒刻みで情報が更新されていくTwitterのようなメディアについてハードコピーを完全に保存することは容易ではない。この問題についてもNARAのガイドラインは明確な規定を欠く。

口頭の発言に相当する情報を即時的に公衆送信するために簡易的に文字情報に置換して送信したに過ぎず、本質的には文書には当たらないという見方も可能である。この場合には、Twitterについては情報公開制度の対象外ということになる。

この点に関連して、2012年2月に奈良県の総務部長がFacebookの上で氏名を公開の上で、「マスコミは怠慢」と批判したり、新聞の不買運動を展開したりする書き込みを繰り返していたという事件が起こっている³⁷。本件では、当該総務部長はプロフィールを「奈良県総務部長」として公開し、ほとんどの書き込みを、誰でも閲覧できる「公開」にしていたという。新聞の取材を受けた日の夜には、プロフィールの肩書や実名が削除され、過去の書き込みの多くも公開されなくなったとのことである。この場合、奈良県情報公開条例に基づいて、総務部長の書き込みについて情報公開請求することが可能であろうか。

この書き込みについて、奈良県人事課の担当者は「私人か公人かの区別も不明。言論や表現の自由が保障されており、ただちに地方公務員法の信用失墜行為の禁止などにあたるとは言い切れない」とコメントした由であるが³⁸、幹部公務員が職名及び氏名を公開して発言した内容であるから、「行政機関の職員が職務上作成し」たものとしてみることも可能なのではあるまいか。そのように考えると、当該発言については少なくとも政機関の職員が職務上作成したものであるという要件には該当する。他方で、Facebookにおける発言が「当該実施機関が保有しているもの」であるかどうかについては前述したような問題が残っている。奈良県が事実上支配している状態として解するには、県からの総務部長に対する書き込みの指示があるか、または業務の一環として書き込みを行っていることを県が認識しそれを実態として許容しているかを勘案する必要があると思われる。

37 『産経新聞』2012年2月14日。

38 『産経新聞』、前注37。

4.8. 条例改正・運用の柔軟性

ソーシャル・メディア上の情報に関する情報公開請求については、文字、音声、画像等の人の通常の近くで認識できるものを「情報」として、文字情報として画面上に表示されるものを「文書、図画又は電磁的記録」として体系的に取り扱うという既存の対応方法では、多くの解釈上の問題点が存在する。そもそもソーシャル・メディアが今日の形態で何年間通用するのもかも不透明であるが、ソーシャル・メディアにおいて発信される情報の性質に応じて何らかの法や条例で個別に改正で対応するほかはないのではあるまいか。

この点について、アメリカ法では一般に救済を重視するために、情報の公開・保護に関して、FOIAの他にも多くの法令が係わっており、いわゆるセクトラル方式の状態となっている。この状態はプライバシーが侵害された場合の救済手段についても同様であり、連邦法には約30の法律に個別に散在している³⁹。このように情報通信技術の進歩や社会環境の変化に応じて個別に法律を制

39 主要なものとして、次のような連邦法が制定されている。Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. § 551, 554-558, Cable Communication Policy Act, 47 U.S.C. § 551, Census Confidential Statute, 13 U.S.C. § 9, Children's Online Privacy Protection Act of 1998, 15 U.S.C. § § 6501, Communications Assistant for Law Enforcement Statute, 47 U.S.C. § 1001, Computer Security Act, 40 U.S.C. § 1441, Consumer Credit Reform Act of 1996, Pub. L. 104-208, Criminal Justice Information System Statute, 42 U.S.C. § 3789G, Customer Proprietary Network Information Statute, 47 U.S.C. § 222, Driver's Privacy Protection Act, 18 U.S.C. § 2721, Drug and Alcoholism Abuse Confidentiality Statute, 21 U.S.C. § 290dd-3, Electronic Communication Privacy Act, 18 U.S.C. § 2701, Electronic Funds Transfer Act, 15 U.S.C. § § 1693, Employee Polygraph Protection Act, 29 U.S.C. § 2001, Employee Retirement Security Act, 29 U.S.C. § 1025, Equal Credit Opportunity Act, 15 U.S.C. § 1691, Equal Employment Opportunity Act, 42 U.S.C. § 2000E, Fair Credit Billing Act, 15 U.S.C. § 1666, Fair Credit Reporting Act, 15 U.S.C. § 1681, Fair Debt Collection Practices Act, 15 U.S.C. § 1692, Fair Housing Act, 42 U.S.C. § § 3604, Family Educational Rights and Privacy Act, 20 U.S.C. § 1232g, Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552, Gramm-Leach-Bliley Act, 15 U.S.C. § 6801, Health Insurance Portability and Accountability Act, Pub. L. 104-191, Health Research Data Statute, 42 U.S.C. § 242m, Mail Privacy Statute, 39 U.S.C. § 3623, Paperwork Reduction Act of 1980, 44 U.S.C. § 3501, Privacy Act, 5 U.S.C. § 552a, Privacy Protection Act, 42 U.S.C. § 2000aa, Right of Financial Privacy Act, 12 U.S.C. § 3401, Tax Reform Act, 26 U.S.C. § § 6103, Telephone Consumer Protection Act, 47 U.S.C. § 227, Video Privacy Protection Act, 18 U.S.C. § 2710, Wiretap Statutes, 18 U.S.C. § 2510.

定して対処するアメリカ法型の対応について、「最終的にできあがった法律は、さまざまな妥協の産物以外の何物でもなく、ザル法的性格を色濃くしてしまっている⁴⁰」という批判も強い。しかし、情報通信技術が日進月歩で発展し、5年後のことも予測するのが難しいような現状においては、法における体系性を保持することは非常に困難であり、「誰が何を目的にどんな情報を取得・利用するかを絞り込むことで規制の必要性に応じたきめ細やかな立法⁴¹」になっているアメリカ法型の対応についても一定程度の再評価をすべきなのではないかと思われる。

5. おわりに

わが国では、行政の情報公開制度は、個人情報保護制度の確立よりも先行して整備されてきた経緯がある。このため、「文書」という概念で行政の情報を保有・管理していた時代の実情に即して法や条例が規定されていることが多い。情報公開請求の対象が、「行政機関の職員が職務上作成し」た「文書、図画及び電磁的記録」とされているとしても、実際には多くの自治体においては行政文書が基本単位となっており、行政の内部においては文書単位で決裁や合議等が行われている。

しかし、クラウドに代表される近時の情報環境は、そのような「情報」の取扱い方に抜本的な変革を迫るものとなってきた。そもそもソーシャル・メディアは、今日の形態で何年間通用するのかも不透明であるし、10年後にはクラウドに代わる新たなプラットフォームが提案されているかもしれない。しかし、「憲法的プライバシー権が即コントロール権としてのプライバシー権と

40 阪本昌成『プライバシー権論』（日本評論社、1986年）261頁。

41 牧田潤一朗「アメリカのプライバシー保護法制の日本への示唆」Law & Practice 4号（2010年）212頁。

ということにはならない⁴²にしても、ソーシャル・メディア上のプライバシーの期待が情報主体によってすべて放棄されているわけではない。ソーシャル・メディアが本格的に政治・行政の意思形成に広く利用されるようになれば、政治的見解についての言論の保護の是非や、憲法の秘密選挙の自由が政治的意思・見解を匿名で表現することに対する保障まで射程となるかも問題となりうる。⁴³

これらの状況を踏まえつつ、中長期的な「文書」に代わる情報の管理単位を模索しながら、当面はソーシャル・メディアにおいて発信される情報の性質に応じ、情報公開制度の基本的な理念を尊重しながら、さしあたり政府・自治体内部における運用のガイドラインを時宜に応じて制定するという方法で対応するほかはないのではないかと思われる。

※九州国際大学法経学部教授、法学部教授、副学長、学長などを歴任された大原邦英教授が定年を迎えられることになった。筆者が九州国際大学法学部に奉職したのは平成16年4月のことであるが、大原教授は当時学長として多忙をきわめておられた。学長退任後、大原教授には親しくご交誼をいただいたが、謠の本を懐に日本酒を嗜まれる姿には悠揚迫らぬ学者の姿というものを感じさせられた。定年後のご健勝を心から祈念する次第である。なお本稿は、科学研究費補助金基盤研究C「熟議の民主主義の形成を実現する情報法制度」（研究代表：湯浅塾道）の研究成果の一部である。

42 堀部政男『現代のプライバシー』（岩波書店、1980年）118頁。

43 Josh Halliday, "Twitter Unmasks Anonymous British User in Landmark Legal Battle" (May 29 2011), <http://www.guardian.co.uk/technology/2011/may/29/Twitter-anonymous-user-legal-battle>.