

『情報法制研究』創刊号に寄せて

—「情報法」提唱者の1980年代までの回顧と展望—

一橋大学名誉教授

堀 部 政 男
HORIBE Masao

- I はじめに
- II 「情報化」等の認識と用語
- III 1960年代の概観
- IV 1970年代の概観
- V 1980年代の概観
- VI おわりに—展望

I はじめに

情報法制研究所創設、情報法制学会設立、情報法制研究創刊号発刊と続く関係者の一連の英断は、目を見張るばかりであり、敬意と祝意を表したい。「情報法制」と密接不可分な「情報法」という新たな法分野の確立を提唱した者として、この機会に、日本の情報法研究の歴史のうち、時間の関係で1980年代までを回顧し、今後について少し展望することにする。

II 「情報化」等の認識と用語

一般的にいて、科学技術の発展は、あらゆる方面に大きな影響を与える。情報通信関係技術の発展もその主要なものの一つであることはいまでもない¹⁾。情報通信関係技術の発展は、「情報化」ないし「高度情報化」という概念を生み出し、これに「社会」を付加した「情報（化）社会」ないし「高度情報（化）社会」という用語を普及させることになった。

今日好んで使用されている「情報」というのは、これまでも様々な言葉で表現されてきた（例えば、しらせ・知識・資料等）。それを生産・供給・伝達・利用・消費するなどのテクノロジーが飛躍的な進歩を遂げ、情報が量的に著しく増大し、従来とは質的にも異なった状況が出現しつつある傾向をそのように認識して「情報化」という言葉であらわしていると見られる。

日本で「情報化」、「情報化社会」などに関連した言葉が生み出され、使われるようになったのは、1960年代であった。それから今日までの歴史を年代順に特徴的と思われるところを概観し²⁾、「情報法」という概念をどのようにして使うようになったかについて見ることにする。

III 1960年代の概観

1 言論・表現の自由と名誉・プライバシー

改めていうまでもなく、日本国憲法が1947年5月3日に施行され、その第21条で言論・表現の自由が保障されたことから、これに関する研究が主流になってきた。その一方で、言論・表現の自由に名を借りた、行き過ぎた表現が問題視されるようになった。それらとの関係で名誉・プライバシー等への関心が高まった。これが1960年代前の状況であった。

1) この問題については、様々な形で論じてきている。比較的最近のものとして、堀部政男「まえがき—情報通信法制の現段階と展望」、堀部政男編著『情報通信法制の論点分析』（商事法務、別冊NBL／No.153、2015年）1頁以下参照。また、本書に取められている諸論稿は、このような問題を考える際に参

考になる。以下、注はできるだけ少なくする。

2) これまでに多くの機会に論じてきたが、1970年代末までについて年代順に概観したものとして、堀部政男「情報法—のびゆく現代法—新しい法分野シリーズ〔第7回〕」、法と政策1981年12月号86頁以下参照。

2 『宴のあと』プライバシー侵害訴訟

1960年代に入ると、まず、1961年に有田八郎氏が小説『宴のあと』に関して出版社の新潮社と作者の三島由紀夫氏に対しプライバシーの侵害を理由に民事訴訟を提起したことが注目を集めた。これをきっかけにして、学界でもマスコミ界でもプライバシーの権利は脚光を浴び、1962年には、比較法学会で「人格権の比較法的研究」というシンポジウムが行われ、また、戒能通孝・伊藤正己編『プライバシー研究』（日本評論新社）が従来の研究等を収録し、さらに、翌1963年には、アメリカ法を素材として比較法的研究を行った伊藤正己『プライバシーの権利』（岩波書店）が著わされた。そして、この年には、大野文雄・矢野正則・今西勇『判例実例名譽・プライバシーの裁判基準（民事刑事）』（酒井書店）が出た。また、1965年に刊行された三島宗彦『人格権の保護』（有斐閣）は、その保護の必要性を強調したものとして、この流れに属する業績であったといえる。

この時代で特筆しなければならないのは、プライバシーの権利の重要性が説かれる中で、1964年9月28日にこの権利を承認した東京地方裁判所の判決が出たことである。裁判所は、プライバシーの権利が、人格権という以前から認められている権利に含まれるが、なおそれをマスコミュニケーションの発達との関係で「一つの権利」と呼ぶことができると判断した。

これらは、マス・メディアにかかわる法現象の一側面を扱ったものにすぎなかったが、1960年代の後半になると、「マスコミ法」と呼ぶことができる法分野が積極的に開拓されるようになった。それは、伊藤正己・清水英夫編『マスコミ法令要覧』（現代ジャーナリズム出版会）が、1966年に出版されたことに端的にあらわれている。この要覧の冒頭には、「マスコミ法制概説」が収められており、マスコミ法がどのようにとらえられているかを知ることができる。また、1960年代に書いた論文をまとめた清水英夫『法とマス・コミュニケーション』（社会思想社、1970年）は、マスコミ法を一つの法分野とすることに貢献した。当時、私は本書について「マス・コミュニケーション法に関心を寄せる者にとって、待望の書が出版された」という書き出しで、警評を書いたことがある

（『図書新聞』1970年6月27日号）。

これらからも分かるように、1960年代の法学界では、「情報」を正面から論じるまでには至らなかったといつてよいであろう。

IV 1970年代の概観

1 情報関係業績の蓄積

1970年代は、わが国におけるマス・メディア法の発展にとってきわめて重要な時期であった。1971年には、私も編集にかかわった『マスコミ判例百選』（『ジュリスト』別冊）が刊行され、マスコミ法制の研究を進展させるのに貢献した。また、71年には、アメリカでベトナム秘密文書の報道事件をめぐって、政府と新聞が対立し、裁判所が言論の自由に軍配を上げたため、マス・メディアの報道の自由が改めて注目を集めた。さらに、72年には、わが国で沖縄密約漏洩事件が起これ、国民の知る権利が多面的に論じられるようになる契機となった（その一つの大きな流れが、後述する情報公開制度の問題へと発展していく）。

このような動向の中で、1974年には、石村善治・奥平康弘編『知る権利—マスコミと法』（有斐閣）が公刊され、現代社会におけるマス・メディアと法のかかわり合いについて、多彩な論点を提示した。また、この74年には、マス・メディアへのアクセス権という新たな権利概念が提唱され、各方面に大きな波紋を投げかけた。稲葉三千男・新井直之編『新聞学』（日本評論社、1977年）の執筆者の一人である山田実氏は、「……このアクセス権という概念がわが国において明確な形で論じられるようになったのは、一体、いつ頃のことなのであろうか。それは一九七〇年代の前半になってからである。もっと正機というならば、一九七四年一〇月、堀部政男の論文「アクセス権論」が『ジュリスト』五七三号に掲載されてからである。〔その他の文献もあげた後〕わが国における問題状況をしっかりふまえて、このアクセス権という概念が包括的に論じられるようになったのは、やはり、なんといつても、堀部政男の論文「アクセス権論」においてである」と評している。

この時期には、ここに掲げたもの以外にマス・メディア法だけでも多くの業績が見られたが、そ

れとともに、情報法の新たな側面に関心が向けられるようになった。特に、1960年代に始まった急速なコンピュータリゼーションとの関係で、その法的問題が注目を引くようになった。その一つとして、プライバシー問題が主としてコンピュータとのかかわりで検討されるようになったことを挙げることができる。

1970年代前半における問題状況は、その後半においてさらに新たな展開を見せ、大きな成果を生み出した。まず、マス・メディア法関係では、詳論をする余裕がないが、主な業績を掲げると、次のようになる。

- ・伊藤正己・内川芳美・後藤和彦・堀部政男編『現代のマスコミ』（「ジュリスト」増刊総合特集、1976年）
 - ・堀部政男『アクセス権』（東京大学出版会、1977年）
 - ・ジェローム・A・パロン著清水英夫・堀部政男・奥田剣志郎・島崎文彰訳『アクセス権—誰のための言論の自由か』（日本評論社、1978年）
 - ・『言論とマスコミ』（『法学セミナー』増刊、1978年）
 - ・伊藤正己編『放送制度—その現状と展望①②③』（日本放送出版協会、1976年・77年・78年）
 - ・堀部政男『アクセス権とは何か』（岩波書店、1978年）
 - ・清水英夫『言論法研究—憲法二十一条と現代』（学陽書房、1979年）
- （その他、各種の雑誌に掲載された論文は多数にのぼる。）

知る権利との関係でアメリカの1966年情報自由法（Freedom of Information Act of 1966）が取り上げられ、そこで「情報」が使われ、また、アクセス権（right of access）の対象の中には、公的情報や自己情報も含まれるので、「情報」への関心が高まってきた。

マス・メディア（マスコミ）法又は言論法に関する学会を設立しようという議論は関係者の間で

はかなり以前から出ていた。しかし、実現には至らなかった。

2 法とコンピュータ学会の設立と「情報」概念の使用

一方、情報化社会のシンボリック的存在であるコンピュータに関する法的問題の分野では、学会の設立が先行した感が強い。「法とコンピュータ学会」がそれである。その設立趣意書を見ると、設立の経緯が分かる。1976年の文書の一部を見ると、次のようになる。

「最近、コンピュータが社会のますます多くの分野に利用されるに伴い、無限といえるほど複雑多岐な、まったく新しい法律問題が発生しだし、他方、法の分野自体にもコンピュータがいつそう多くの用途に使用されるようになりました。……アメリカの“Computer Law Association”と合同して、日本の「法とコンピュータ」関係の方々の協力と参加を得て「法とコンピュータ」のPre-Conference Symposiumを企画し、「法とコンピュータ」国際研究会議を開きました。その折、日本にもアメリカの学会に相当するものを設立してはどうか、について、……出席者の方々に個人としてのご意見を伺いましたところ、多数がご賛同くださいました。」

こうして、「法とコンピュータ学会」は、1976年10月に創立総会を開催した。この学会の成果の一部は、「法情報学への歩み」（「ジュリスト」1978年2月15日号）や「情報化時代の法律問題」（「ジュリスト」1980年1月1日号）に結実している³⁾。

また、76年には、情報法にとって重要な成果である奥平康弘「情報化社会」（『未来社会と法』筑摩書房）が注目された。

70年代後半は、さらに、情報公開法やプライバシー・個人情報保護法への関心が高まった時期としても特徴づけることができる。その成果は、ここでは、割愛しなければならない。もう一つ、情報の宝庫である図書館に関する法的問題が79年12月の図書館法研究シンポジウムで取り上げられたことも指摘しておく必要がある（その成果

3) 伊藤正己先生は、この特集の冒頭の論稿において、情報

をめぐる法的課題を明確に指摘している。

は『図書館法研究』（日本図書館協会、1980年）としてまとめられた。堀部政男「図書館法の法学的検討—図書館の自由を中心として」も収められている。

3 「情報法」への意外な反応

1960年代に「未来学」や「社会学」等の分野にも関心を寄せていたので、「情報」という言葉がよく使われるようになったことを認識していた。法学の分野でも、「情報法（学）」という法分野の確立が必要であるという漠然とした発想を1970年前後には抱いたように記憶している。

しかし、若手研究者としては言い出しにくかった。

前掲の伊藤正己編『放送制度—その現状と展望①②③』（日本放送出版協会、1976年・77年・78年）は、法学者等が放送法制を中心に研究することを目的として1974年に結成された放送通信制度研究会の成果の一部であるが、この研究会の当初のメンバーは、当時の肩書で示すと、芦部信喜（東京大学教授）、伊藤正己（東京大学教授）、内川芳美（東京大学教授）、大森幸男（放送評論家）、金沢良雄（成蹊大学教授）、塩野宏（東京大学教授）、館野繁（電気通信総合研究所常務理事）、山本草二（東北大学教授）であった。私は1974年に海外留学からの帰国後、加わった。後に濱田純一前東京大学総長（当時、東京大学助手）等もメンバーになった。

この研究会は、私にとっては極めて貴重であった。それぞれの研究テーマについて議論するばかりでなく、懇談する機会も多かった。この時期までに、日本では情報社会論が大きな注目を集め、「情報」というキーワードで論じられることが多くなっていた。私自身、1960年代に知る権利、プライバシー権、マスコミ等についても研究し、1970年代にも情報公開、個人情報保護等の「情報」にかかわる法的課題に取り組んできたので、懇談の席で「情報法」という法学の分野横断的な領域を提唱したいなどと話したりした。それに対する反応は私にとっては意外だった。「君は若いね。以前は“情報”というのは“諜報”（スパイ）に通じるところがあり、それを知らない世代だね。“スパイ法”だよ」などと先輩の先生方から言われ、「情報法」は使いにくい概念であることに気付かされたことがあった。

そのような雰囲気であったが、1970年代中葉までには、「情報自由」、「情報公開」、「個人情報」など「情報」が重要な意味を持つ問題について研究し、論稿もまとめてきた者としては「情報法」という新たな分野を確立したい気持ちも強く、様々な機会に「情報法」という概念を使っていた。

そのようなこともあって、当時刊行されていた「法と政策」という月刊誌の編集部（第一法規）から「のびゆく現代法」という欄に「情報法」についてまとめるように依頼され、執筆した。それは、「法と政策」1981年12月号の「のびゆく現代法新しい法分野シリーズ」第7回として掲載された。これは、「情報法」について論じた初期のものである。1980年代に属するので、そこで取り上げることにする。

V 1980年代の概観

1 情報法学の必要性の提起

今言及した拙稿では、冒頭で「情報法学の必要性」について次のように論じた。

「情報化時代といわれる現代社会において、情報の価値が再認識されている。そのため、法学でも情報にかかわる問題が従来にも増して関心を集めている。情報に特有な法現象を総体としてとらえる場合、これを「情報法」と呼び、また、情報法に関する学問的研究を法学の一分野に位置づけるならば、これを「情報法学」と称することができる。しかし、その重要性にもかかわらず、体系的な研究は、わが国においてばかりでなく、諸外国でもほとんどなされていない。それだけに、情報法という分野を新たに設定することの意義は大きい。

とはいうものの、新たな法分野の確立は一朝一夕にはできない。多くの研究者による個別研究と共同研究の成果の蓄積が必要であり、それらを総合する体系的な研究が出てくるまでにはなお時間を要するであろう。

ここでは、情報法の基礎となる個別領域の研究成果を例示的にほぼ年代を追ってとりあげ、研究の現状を明らかにするとともに、今後の展望も試みることにする（情報法の意義・目的・対象・方法などについては別の機会に検討することにしたい。）

1980年代になると、法律学の分野でも、「情報」という概念を使うことがかなり広がってきた。その成果を網羅することは、もとより不可能であるので、私がかかわったものを中心に概観することにする。それまでも、研究と実践の融合化、研究の実践化を試みてきた。また、その後も、試みることになる。

2 神奈川県情報公開制度提言案作成

例えば、神奈川県においては、情報公開の制度化の検討に当たった⁴⁾。これについては取り上げたいことは非常に多いが、情報公開（公文書公開）条例の基礎となる「神奈川県の情報公開制度に関する提言」をまとめる神奈川県情報公開推進懇話会の小委員会の委員長として提言案を作成し、1982年7月17日に小林直樹懇話会会長が長洲一二知事に手交した。これは、日本の情報公開制度の歴史において非常に重要な役割を果たした。ここでは、「情報」公開というように、情報という概念を用いている。

「神奈川の『情報公開』提言」（要旨）をほぼ全頁を使って掲載した読売新聞1982年7月18日朝刊は、その同じ頁の「今日の顔」で「神奈川県情報公開制度への提言をまとめた 堀部政男さん」との見出しで私を取り上げた。ここでは、「情報法」という言葉が使われている。

この記事は、「十年以上も前から知る権利を論じ、プライバシーなどを含めた広い範囲の「情報法」の確立を提唱してきた」という書き出しで、「情報公開先進国のスウェーデンに匹敵する人口を持つ神奈川県で、いま、私の提唱が実を結ぼうとしている。研究者の一人として、うれしく、誇りを感じます」。静かな語り口に、先駆者らしい自信がのぞく」とも書いている。また、「で、内容は満足出来るものになりましたかー。」「研究者としての理想像がある反面、現在の法律では越えることのできないハードルも多い。理想と現実の間で、最も好ましい情報公開の方法を見つける

ことに苦労しました。現時点で実現可能なもの考えると難しかった。」「先駆者であるがゆえの苦しみということか」などともまとめている（井村明彦記者）。

3 行政管理庁・プライバシー保護研究会報告書

この時期には、OECD（経済協力開発機構）で1980年9月23日に採択された「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する理事会勧告」（Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data）（OECD プライバシー・ガイドライン（OECD Privacy Guidelines））を受けて、日本では国レベルで行政管理庁（当時）プライバシー保護研究会（座長・加藤一郎東京大学教授）が開かれるようになった。私は、この研究会の最年少のメンバーであった。プライバシー・個人情報保護について論文や本を出していたので、事務局と一緒に海外調査や報告書の取りまとめにも当たった。その報告書は、「個人データの処理に伴うプライバシー保護対策」というタイトルで1982年7月に公表された⁵⁾。

その中の「Ⅲ プライバシー保護対策の在り方」で、「個人データシステムの規律を目的とする制度的な対応としては、以下に掲げるプライバシー保護の基本原則に立脚した新たな法律を制定する必要がある」と立法化を提唱した。その基本原則（5原則）とは、次のようなものであった。

- ①収集制限の原則、②利用制限の原則、③個人参加の原則、④適正管理の原則、⑤責任明確化の原則

この5原則は、その後の日本の立法・ガイドラインの策定などに大きな影響を及ぼした。

4 NHK 教育テレビ「情報化時代と法」出演

1983年4月から同年9月までの半年間で26回

4) 神奈川県ではその検討過程を著作で公開してきた。神奈川県情報公開準備室編『情報公開：制度化をめざして』（ぎょうせい、1981年）はその初期の成果である。その他、多くの文献があるので、参照されたい。

5) 行政管理庁行政管理局編集『プライバシー保護の現状と将来—個人データの処理に伴うプライバシー保護対策』（ぎょうせい、1982年）に収められている。当時の国際的動向等もかなり調査した。

(1回45分)、NHK教育テレビで「情報化時代と法」という番組を制作し、出演する機会に恵まれた。それまでの研究・実践の成果についてテレビを通して広く伝達する機会となった。この番組では、情報と法にかかわる多数の問題を私なりに整理し、関連する資料をスタジオに持込み、ビジュアル化するように努めた。また、「情報化時代と法」と題するテキストも出した。個々の番組名を掲げるならば、当時、どのような問題があったかが分かるであろうが、ここでは、大きな項目を示すにとどめることにする。それは、次のようになる。

はじめに 人間と情報 (1回)

I 生活情報 (3回)

II 情報公開 (7回)

III プライバシー (6回)

IV マス・メディア (6回)

V コンピューター (2回)

おわりに 近未来の情報メディア (1回)

この放送は、視聴者からの問合せ、反響等からすると、テレビ放送の特性を活かして、情報公開の考え方・思想、プライバシー・個人情報保護の考え方・思想等を広範囲に伝える役割を果たしたといえる。

5 その他の情報法関係の関与学会・委員会・研究会・文献等

「情報法」というタイトルの文献が出版されるようになるのは、1990年代以降である（例、濱田純一『情報法』（有斐閣、1993年）、堀部政男『自治体情報法』（学陽書房、1994年））といえるが、1980年代は、その基礎となる成果が多数蓄積されるようになった時代として特徴づけられるであろう。私がかかわった学会・委員会・研究会・文献等を例示的に掲げることにする（一部、1990年代初頭のものも含む）。

- ・『情報公開・プライバシー』（「ジュリスト」臨時増刊、1981年6月5日）
- ・情報通信学会設立（1983年）
- ・『高度情報社会の法律問題：ニューメディア

の挑戦』（「ジュリスト増刊」、1984年）

・兼子仁・堀部政男・石川甲子男・茶谷達雄・吉原弘治編『自治体情報政策・情報システム』全5巻（労働旬報社、1985年-1986年）

・堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』（岩波書店、1988年）

・堀部政男・永田真三郎編著『情報ネットワーク時代の法学入門』（三省堂、1989年）

・伊藤正己・堀部政男編『マスコミ判例百選（第2版）』（有斐閣、1985年）

・オーガスト・ベックウエイ著堀部政男・堀田牧太郎訳編『情報犯罪—コンピューター社会のバルネラビリティ』（啓学出版、1986年）

・自治大臣官房情報管理官室監修『個人情報保護対策の現状と課題—個人情報保護対策研究会中間報告』（きょうせい、1986年）

・自治大臣官房情報管理官室監修『地方公共団体における個人情報保護対策』（ぎょうせい、1987年）

・経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『民間部門における個人情報の保護（調査編）』、同課編『民間部門における個人情報の保護（資料編）』（大蔵省印刷局、1987年）

・総務庁行政管理局編集『行政機関における個人情報保護対策—情報化社会への対応』（ぎょうせい、1987年）

・イシエル・デ・ソラ・プール著堀部政男監訳『自由のためのテクノロジー：ニューメディアと表現の自由』（東京大学出版会、1988年）

・通商産業省編『コンピュータ社会と個人情報保護』（ケイブン出版、1989年）

・財団法人金融情報システムセンター編『金融機関等における個人データ保護』（(財)金融情報システムセンター、1991年）

・郵政省電気通信局監修・電気通信事業における個人情報保護に関する研究会編『電気通信事業とプライバシー保護』（第一法規、1991年）

それぞれの学会・委員会・研究会・文献等について説明したいことは多々あるが、ここでは、割愛させていただく。

VI おわりに—展望

「はじめに」で述べたように、本稿では、時間の関係で1980年代までの展開を取り上げることができたにすぎない。「情報法」というタイトルを著作に使うようになった1990年以降については、今後、検討する予定である。

1970年代に地方公共団体で始まった情報法の実定法化（個人情報保護条例、情報公開条例等の制定）は、1990年代以降は、国レベルでも実定法化が進み、研究対象は拡大の一途を辿っている。これらに関しては諸外国においても多くの議論が交わされ、研究対象となる規範類もおびただしい数にのぼっている。

前掲の「法と政策」1981年12月号の「情報法」でまとめた「今後の展望」の一部は、今でも妥当すると考えるので、その一部を再掲することにする。そこでは、次のように書いた。

「このような状況のなかで、情報法の未来はバラ色であるが、しかし、こうした新しい研究分野も担い手が十分に存在しなければ発展することができない。その担い手も、法学界における各法分野にわたるばかりでなく、隣接諸科学、さらには、自然科学の分野にもわたらなければならぬ。今後、ますます多くの研究者の共同作業が必要になってくる分野である。」

本誌「情報法制研究」ではもとより、情報法制研究所・情報法制学会でも問題状況を適時適切に把握し、問題提起をすることを期待する。