

情報公開制度の 確立をめざして

情報公開法モデル案
情報公開法モデル案の解説

禁 無 断 転 載

社団
法人 **自由人権協会**

東京都港区愛宕1丁目6番7号 愛宕山弁護士ビル306号
〒105 TEL.03(437)5466 FAX.03(578)6687

●情報公開制度の確立をめざして● 1988年11月26日 発行
●頒価 500円(〒200円)

 **JCCLU** | 社団
法人 **自由人権協会**

目 次

情報公開制度の確立をめざして	1
情報公開法モデル案	7
解説	17
情報公開は世界の潮流である	32

はじめに

民主的な開かれた社会を実現するためには行政の情報が広く国民に公開されなければなりません。情報公開は民主主義の基礎です。

私たちは、具体的に人権問題にかかわるなかで、様々な秘密の壁にぶち当たり、行政の情報が秘密にされることにより国民に様々な被害が発生する現象を見ています。例えば、サリドマイド等の薬害は、薬の製造許可の審議過程、副作用に関するデータ等が国民の前に積極的に公開されていたならばその発生は最小限度に食い止められたといえます。原発、し尿処理場等の公共施設の建設をめぐる安全性の問題や環境問題については、データを隠したままの説得工作が行われることも多々あります。公務員の不正行為や違法行為があっても、その告発は資料を入手できないために困難となることも多いと思われます。

社団法人自由人権協会は、特定の政治的立場からでなく、あらゆる人々の自由と人権を擁護するという立場から、発言し行動してきた人権擁護団体ですが、既に1976年11月以降、協会内に研究小委員会を設置し、この情報公開制度の研究を行なっておりまゐりました。1979年9月には「情報公開法要綱」を、1981年5月には「情報公開モデル条例案」を発表し、「情報公開制度」の確立を提唱してきました。

その後、自治体では条例化が着々と進展していますが、これとは対照的に、国における情報公開法の制度化の動きは遅々として進んでいません。逆に、防衛・外交情報に近づくことを刑罰をもって禁圧しようとする国家秘密法の制定がもくろまれている状況にあります。

わたしたちは国民の目や耳を塞ぐ国家秘密法よりも、まず国の情報公開法を制定することが急務であると考え、これまでの自治体での情報公開制度やその運用実態についての検討をふまえ、ここに新たに「情報公開法モデル案」を発表するものです。この小冊子が、様々な人達に広く読まれ、情報公開法制定の立法運動の一助になり、ひいては、民主的な開かれた社会の実現に少しでも寄与すれば幸いです。

1988年11月

社団法人自由人権協会

情報公開制度の確立をめざして

自由人権協会代表理事 清水 英 夫
青山学院大学教授

《知らされていない国民》

かつてアメリカのすぐれた最高裁裁判官であったW.O.ダグラスは、「人の知識への権利とその自由な使用は、アメリカ人の政治的信条の核心である」と述べました。このような信条に基づき、市民、ジャーナリスト、法律家たちは知る権利の運動を起こし、1966年、それは情報自由法 (Freedom of Information Act) となって結実するにいたりました。この法律は1974年に改正され、76年の会議公開法 (Government in the Sunshine Act) とともに、アメリカ合州国の連邦情報公開制度の支柱となっています。

ひるがえって、わが国の状況はどうでしょうか。ロッキード事件など、その真相が判明すれば戦後政治の暗黒面が白日にさらされ政治的大改革が必至のような問題においても、肝心なことは秘密のベールに閉ざされてきました。多少なりと、事件のカギをとくような情報のほとんどは、アメリカからの提供か漏洩 (リーク) によるもので、その不思議な状況は、まるで占領時代の継続を思わせるものがあります。

しかし、国民の目や耳が塞がれてきたのは、右のような政治的事件ばかりではありません。すでに何十年も経過した第二次大戦前の出来事や、占領中の出来事についてさえ、非常に多くの部分が秘密のベールに覆われているのです。「原則として30年を経過したもの」を公開する方針を採用した外務省でさえも、①国家の利益に重大な害を与えるもの、②個人のプライバシーに関するものは例外としており、最近では公開そのものも、ほとんど中断の有様です。その結果、戦後の外務省の外交記録のうち、公開措置がとられたのは、当りさわりのないものだけにすぎず、戦後資料として極めて重要な講和、戦犯、追放に関するものなどはほとんど未公開のままとなっています。

秘密の最も多い官庁は防衛庁であり、わが国の防衛問題はまったく国民からは隔離したところで処理されているのです。取材の自由が保障されている報道機関

* なお、この情報公開法モデル案及びその解説は、当協会の情報公開小委員会が起草し、理事会の承認を得てまとめたものです。起草にあたったメンバーは、秋山幹男、飯田正剛、池谷栄一、奥津茂樹、近藤卓史、堀裕一、三宅弘、山岸和彦の8名です。

また、「情報公開は世界の潮流である」(平松論文)は、これまでの情報公開制度やその運用実態についての検討のために、書き下されたものです。

でさえ、防衛庁、自衛隊は近づきたい有様では、主権在民の平和国家とは、到底いえない状況にあります。

日常生活においても、公害、薬害関係の情報はじめ、消費者として必要な情報についても、その入手は決して容易ではありません。情報社会といわれる現代にあつて、実は私たちは最も不確実で不十分な情報環境下にある、といっても過言ではありません。“不確実性の時代”というのが流行語となりましたが、私たちが必要とする政治的、生活的情報を確実に入手できる道が確保されるならば、時代の様相も大きく変わることでしょう。しかし、何といっても、主権を有する国民に明らかにされなければならないのは国政（政府）情報です。

《官僚行政に挑戦した米国の情報自由法》

官僚制の最大特徴の一つが秘密行政にあることはいふまでもありません。マックス・ウェーバーは、「官僚的行政は、その傾向からいえば、常に公開性を排斥する行政」であるとし、「『職務上の機密』という概念は、官僚独自の発明品なのであり、この態度ほどの熱心さをもって官僚制が擁護するものはなに一つとして存在しない」と述べています（浜島朗訳『権力と支配』より）。

戦前の日本は、まさに官僚的秘密行政のモデルのようなものでした。というのは、彼らの“職務上の機密”主義は非常に多くの法律によつて、幾重にも守られていたからです。本来、官僚独善をチェックすべき議会が自らそれを擁護する、という恥ずべき役割を演じていました。しかし、多数党による政府の形成という議員内閣制の下では、多くかれ少なかれ、右のような現象を生まざるをえません。サッチャー政権のみならず、労働党政権下のイギリスがその好例でしょう。

そこへいくと、ほぼ完全な三権分立を実現しているアメリカ的な大統領内閣制は、機関相互の抑制・均衡（チェック・アンド・バランス）が作用するから、官僚独善の程度は相当に抑えられることになります。しかし、そのアメリカにおいても、第二次大戦以来、政府の権限は強化・拡大される一方であり、とくに大統領の秘密指定権は極めて強大なものとなっていました。

アメリカにおいても、戦時中における報道管制は止むをえないものと認められてきましたが、第二次大戦につぐ米ソの冷戦、とくに核兵器に関する情報合戦は、戦時中に勝るとも劣らない規定を実現させました。アメリカにおける秘匿すべき

行政情報一般を、トップ・シークレット、シークレット、コンフィデンシャルに三区分して、それぞれの防衛措置を講じたのは日本に原爆投下を命じたトルーマン大統領でした。

しかし、同時にアメリカでは行きすぎた秘密行政に対する批判も急速に高まり、ジャーナリストを中心に、法律家や一般市民の知る権利のための運動が活発となっていました。アイゼンハワー、ケネディ両大統領は、秘密措置の緩和をはかりましたが、それには議会筋からする強い要求に押されたことも作用していました。そして、1966年、画期的な立法、情報自由法が制定されたのです。

この法律は、知る権利の哲学の立法化と称されていますが、独立記念日である翌年7月4日の施行を前にして、当時の法務長官ラムゼイ・クラークは次のような覚え書を発表しています。やや長文ですが、アメリカ的民主主義の理念をよくあらわしているので、次にそれを掲げておきましょう。

「もし政府が、真に人民の、人民による、人民のためのものであるならば、人民は政府の活動の細部にわたって知らなければならない。民主主義を縮減するものとして、秘密以上のものは存在しない。自治、すなわち国家の問題に市民が最大限に参加することは、情報を与えられた公衆としてのみ意味のあることである。もしわれわれが、政治のいかんについて知らないならば、いかにしてわれわれは自らを治めることができようか。政府の行為を知る人民の権利を安全なものにすることは、政府が極めて多くの方法で各個人に影響を与えているこの大衆社会という時代におけるほど重要なことはなかった。

7月4日という最も適切な日から、すべての連邦行政機関は連邦議会の命令により、精神的にも実際的にも情報自由法の義務を負うことになる。……ジョンソン大統領は、行政部のすべての公務員に対し、国民の知る権利を達成するために十全に協力するよう命令している。

情報自由法は、長期にわたる熟慮の所産である。それは、われわれの民主的秩序のなかで、競合する諸原理のバランスをとることを意味している。それは、記録処理における現在の慣行の単なる修正ではなく、政府記録への個人のアクセスを保証するものである。また、それは目的の単なる声明でも、意図の表明でもない。

むしろ、この制定法は、行政府に対し情報の公表と利用についての新しい基準

と手続とを採択するよう、はっきりと義務づけたものである。それは、疑いもなく、公開が卓越したゴールであって、法律が例外として非公開を認めているもののみ、止むをえず考慮しているにすぎないのである。」

この情報自由法はアメリカ国民の大歓迎を受け、市民運動の昂揚期であったことも手伝って、1967年から71年にいたる期間に、実に25万4537件という膨大な情報公開請求が行われました。しかし、この66年法は欠陥もかなり多くありました。すなわち、例外事項が広汎かつ漠然としていたこと、情報入手に時間や費用がかかりすぎることなどのため、ジャーナリズムなどの大きな不満を買いました。

ニクソン大統領のウォーター・ゲート事件のさなか、議会はこの法律の改正に乗りだし、大統領辞任のころ成立寸前にまで漕ぎつけましたが、後を襲ったフォード大統領によって拒否権が発動されました。フォード大統領は、このような情報公開法の下では、政治の責任がとれないと強行に反対したのでありましたが、議会はこの拒否権を葬り、ついに改正法を実現させたのです。

改正自由法が1975年2月19日から施行されると、旧法のときはソップを向いていた報道機関が利用しはじめ、次々に重大ニュースをものにようになりました。CIAやFBI関係の極秘情報も公開されるようになり、スクープまでが生まれました。しかし、わたしたち日本人を驚かせたのは、79年5月、共同通信社がスクープした金大中事件に関する国務省秘密文書でしょう。これは、金大中事件が韓国中央情報部(KCIA)の犯行であり、金東雲駐日韓国大使館一等書記官(当時)がKCIA要員として事件に責任があることを明らかにしたものです。

《世界の一大潮流となった情報公開制度》

こうして、アメリカで生まれた情報公開制度は、70年代から80年代にかけて、世界先進諸国の大きな潮流となりました。すなわち、北欧4か国をはじめ、オランダ、フランスなどヨーロッパ諸国が70年代に、また80年以降には、大西洋を越えて、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドが、情報自由法や公文書アクセス法を制定して、情報公開制度を実施しました。

さらに、注目すべきことは、西欧21カ国で組織されている欧州評議会が、1

981年に、加盟各国政府に対し、情報公開制度を採用するように、という勧告(「公的機関の保有する情報へのアクセスに関する勧告」)を採択したことでしょう。この勧告は、情報公開制度に関する次の8つの原則を明らかにしている点でも、注目に値するものでした。

- ① 加盟国の管轄域内にある者は誰でも、立法府および司法機関を除く公的機関が保有する情報を、請求により、入手する権利を有する。
- ② 情報へのアクセスを確保するため、効果的で適切な手段が取られなければならない。
- ③ 情報へのアクセスは、請求人が当該事項に特定の利害関係を持たないことを理由に拒否されてはならない。
- ④ 情報へのアクセスは、平等を基にして提供されなければならない。
- ⑤ 以上の原則の適用に当たっては、民主的な社会における正当な公共の利益の擁護のため、又はプライバシーその他の正当な私的利益の擁護のために必要な制限および制約にのみ服するものとする。
- ⑥ 情報に対する請求は、すべて相当な期間内に、その認否が決定されなければならない。
- ⑦ 情報へのアクセスを拒否した公的機関は、法律又は慣行に従い、拒否がなされた理由を、請求者に与えなければならない。
- ⑧ 公的機関が情報を拒否した場合は、請求により、その当否についての審査に服さねばならない。

以上のような内容の勧告がなされたわけですが、これらの原則を備えていない場合は、情報公開制度の名に値しないことになります。一方、体制は異なりますが、秘密主義の印象が強かったソ連においても、グラスノスチ(情報公開)が、ペレストロイカ(改革)の中心課題になっていることは、みなさんをご存知のとおりです。

こうして、情報公開制度は、プライバシー保護制度とともに、国民主権を実質のものとし、真に基本的人権を保障する現代国家の要とされるにいたっています。しかし、残念ながら、日本では、情報公開制度は、いまだに中央レベルでは実現しておりません。わずかに、プライバシー保護制度として「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」が制定されようとしていま

情報公開法モデル案

(前 文)

民主主義社会においては、主権者たる国民が国政に関する重要な判断資料を入手し、その自由な判断のもとに国政に参加することが実現されなければならない。そのためには、国民に対し知る権利を保障し国政に関する情報を広く公開することが必要である。

そこで日本国民は、次の原則を宣言し、この法律を制定する。

- 1、基本的人権としての知る権利を最大限に保障する。
- 2、国政に関する情報は公開することを原則とし、知る権利を制約してもやむをえない正当な理由がある必要最小限の場合にのみ非公開とする。
- 3、個人のプライバシーを最大限に保護する。
- 4、情報の公開請求が拒否された場合には、独立の第三者機関による公正かつ迅速な救済を保障する。
- 5、制度の運営について、主権者たる国民の意思を反映させるため、国民参加の手続を保障する。

(目 的)

第1条 この法律は、日本国憲法の理念に基づき、知る権利の保障を実効あらしめるため、国が保有する情報を公開する権利及び公開の手続について定める。

(定 義)

第2条 この法律において、「実施機関」とは、国及び政令で定める公法人の機関をいう。

- 2 この法律において、「情報」とは、実施機関の職員が作成し又は取得した文書、図画、写真、マイクロフィルム、録音テープ及び磁気又は光ディスクその他一切の媒体に記録された情報をいう。

すが、その実体は、「行政機関による国民情報の管理に関する法律」とも称すべきものです（この点については、自由人権協会編『真の個人情報保護制度の制定を求めて ― 個人情報保護法政府案の重大な問題点』を参照してください）。

私たちにとって、希望のともし火は、多くの地方自治体で、情報公開制度が実施に入っていることです。すなわち、1982年に山形県金山町で、わが国初の情報公開条例が施行されましたが、その後1988年9月末で、東京都、大阪府を含む29都道府県および105市区町村が、情報公開制度を持つにいたっています。また、真にプライバシー保護の名に値する条例も、川崎市を初め、かなりの自治体で制定されるようになりました。これらの条例の制定に当たり、自由人権協会が作成したモデル条例（『住民の知る権利の確立をめざして ― 情報公開モデル条例案とその解説』参照）が、有力な働きをしたことに、私たちは大きな誇りを持っています。

今回、自由人権協会がここに発表する「情報公開法モデル案」は、これらの経験を踏まえ、かつて作成した「情報公開法要綱」を基に検討を加えて、法案化したものです。ご承知のように、ここ数年来、政府・与党の関心は、情報公開よりも、むしろ国家秘密法の制定に向けられています。私たちは、それが、日本国憲法の精神に反するばかりでなく、歴史を逆行させるものである、と考えます。真の“開かれた政府”を実現するために、このモデル案が役立つことを祈ってやみません。

(実施機関の責務等)

第3条 実施機関は、情報の公開を求める権利が適正に保障されるように、この法律を解釈・運用するとともに、個人のプライバシーが十分に保障されるように配慮しなければならない。

2 実施機関は、情報公開制度を実効あらしめるため、会議の会議録を作成するよう努めなければならない。

(情報の公開を請求できるもの)

第4条 何人も、実施機関に対し、当該実施機関が保有する情報の閲覧、再生、謄写又は複製(以下、「閲覧等」という)を請求することができる。

(公開しないことができる情報)

第5条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報を公開しないことができる。

(1) わが国の安全又は外交に関する情報であって、法律により個別的かつ具体的に非公開とする旨の指定がなされ、かつ、公開することによりわが国の安全又は外交関係を著しく害することが明らかなもの。但し、次に掲げるものを除く。

1、日本国憲法の定める民主主義、平和主義及び基本的人権の尊重に抵触する事項に関する情報

2、実施機関が作成又は取得したときから20年を経過した情報

(2) 個人生活に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く)であって、特定の個人が識別され又は識別されうるもの。但し、次に掲げるものを除く。

ア 法令の定めるところにより、一般に公表され、又

は何人でも閲覧できるとされている情報

イ 法令等の規定に基づく許可、免許、届出その他これらに類する行為について、実施機関が作成し、又は取得した情報で、公開することが公益上必要であると認められるもの

ウ 当該個人が公開することに同意していると認められる情報

エ 公務員又は公職の候補者もしくは公務員又は公職の候補者であった者の職務又は地位に関する情報であって、公開することが公益上必要と認められるもの

オ 公開することが公益上必要であると認められる情報であって、公開することにより個人のプライバシーを不当に侵害することがないと認められるもの

(3) 法人(国及び地方公共団体を除く)その他の団体(以下、「法人等」という)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、法人等又は個人の競争上又は事業運営上の地位が著しく損なわれると認められることが明らかなもの。但し、次に掲げるものを除く。

ア 人の生命、身体又は健康に関する情報

イ 違法又は不当な事業活動に関する情報

ウ 事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある侵害から消費生活その他国民の生活を保障するため必要な情報

エ ア乃至ウに準ずる情報であって公開することが公益上特に必要であると認められるもの

(4) 犯罪の捜査、訴追、刑の執行に関する情報であって、公開することによりこれらの遂行を著しく困難にし、又は刑事被告人の公正な裁判を受ける権利を侵害することが明らかな情報。

(5) 実施機関又は地方公共団体の事務又は事業の運営に関する情報（但し、わが国の安全又は外交に関する情報を除く）であって、公開することにより当該事務又は事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務もしくは事業の公正かつ適正な実施を著しく困難にすると認められるもの。但し、次に掲げるものを除く。

ア 人の生命、身体又は健康に関する情報

イ 違法又は不当な事務又は事業活動に関する情報

ウ 当該事務又は事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある侵害から消費生活その他国民の生活を保障するため必要な情報

エ ア乃至ウに準ずる情報であって公開することが公益上特に必要であると認められるもの

(6) 実施機関の意思決定が未了の事項に関する情報であって公開することにより当該機関の公正かつ適正な意思決定に著しい支障を生ずると認められるもの。但し、前号ア乃至エに掲げるものを除く。

(7) 公開することにより、人の生命、身体、自由又は財産の保護に著しい支障が生ずると認められる情報。

(8) 本項1号乃至7号に準ずる情報であって、法律により個別的かつ具体的に公開することができないと定められている情報。

2 前項各号に該当する場合であっても、当該情報を公開することにより得られる利益が公開しないことにより得られる利益に優越すると認められるときは、これを公開しなければならない。

3 第1項各号に該当すること及び第1項1、2、3、5、6号但し書に該当しないことの立証責任は、実施機関が負う。

(部分公開)

第6条 前条第1項各号のいずれかに該当する事項を含む情報については、実施機関は、前条第1項各号に該当する部分と該当しない部分とを可能なかぎり区分し、該当しない部分は、これを公開しなければならない。

(情報の公開請求の方法)

第7条 情報の公開を請求しようとするものは、実施機関に対し、次の各号の事項を記載した請求書を提出しなければならない。

(1) 情報の公開を請求するものの氏名及び住所（法人その他の団体は、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）

(2) 公開請求に係る情報の内容

(情報の公開決定)

第8条 実施機関は、前条にもとづく情報の公開請求があったときは、前条に規定する請求書を提出したもの（以下、「請求者」という）に対して、速やかに公開請求に係る情報を公開する旨の決定（以下、「公開決定」という）又は公開しない旨の決定（第6条の規定に基づき公開の請求に係る情報の一部を公開しないとする決定を含む。以下、「非公開決定」という）をしなければならない。但し、相当な理由がある場合には請求の日の翌日から起算して14日以内に、当該決定をすることができる。

2 実施機関は、前項の決定をしたときは、請求者に対し、遅滞なく書面により通知しなければならない。

3 実施機関は、やむを得ない理由により、第1項に規定する期間内に同項の決定をすることができないときは、請求の日の翌日から起算して60日を限度としてその期限を延長することができる。この場合においては、実施機関は、速やかに延長の理由を請求者に通知しなければならない。

4 実施期間は、第1項の規定による非公開決定をする場合は、第2項の規定による通知に非公開の具体的理由を付記しなければならない。実施機関は、非公開決定をする場合において、公開の請求に係る情報を公開しない旨の理由がなくなる期日をあらかじめ明示することができるときは、その期日を明らかにしなければならない。

5 実施機関は、公開の請求に係る情報が当該実施機関に存在しないことを理由として第1項の規定による非公開決定をする場合に、他の実施機関に当該情報が存在していることを知っているときには、その旨を教示しなければならない。

6 実施機関が、第1項及び第3項にそれぞれ定める期間内に公開決定又は非公開決定をした場合には、実施機関の公開決定がなされたものとみなす。

(情報の閲覧等の手続)

第9条 実施機関は、前条第1項の規定により公開請求に係る情報を公開する旨の決定をしたときは、すみやかに、当該情報の閲覧等をさせなければならない。

2 前項に基づく閲覧等を行うことにより、当該情報を汚損し又は破損するおそれがあると認めるときその他相当の理由があるときは、実施機関は、前項の規定にかかわらず、当該情報の閲覧等に代えて、当該情報を複製したものの閲覧等をさせることができる。

(費用負担)

第10条 情報の閲覧及び再生は無料とする。情報を謄写又は複製するものは、当該謄写又は複製に要する実費を負担する。但し、情報を謄写又は複製するものは、私的利用でないことその他相当の理由があるときは、当該謄写又は複製に要する実費の減免を請求することができる。

(不服申立て)

第11条 第8条の規定による非公開決定を受けたものは、情報公開審査会に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）による不服申立てをすることができる。

2 前項の不服申立ては、非公開決定のあったことを知った日の翌日から起算して60日以内にしなければならない。

3 実施機関は、非公開決定をしたときは、非公開決定を受けた者に対し第1項の不服申立てができる旨及び前項の期間を教示しなければならない。

(情報公開審査会)

第12条 情報公開審査会（以下、「審査会」という）を設置する。

2 審査会は、この法律による非公開決定に対する不服申立てを審査し、裁決を行う。

3 審査会は、独立して職務を行う。

(審査会の組織及び運営)

第13条 審査会は、委員5人をもって組織する。

2 委員は、この法律の目的を理解し公正な判断を有する者の中から、内閣総理大臣が、両議院の同意を得てこれを任命する。

3 委員の任期は2年とし、補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。但し、再任を妨げない。

4 審査会は、不服申立人及び実施機関の主張、立証に基づいて、審理し、採決する。

5 審査会の裁決は出席委員の過半数をもって決する。

6 第11条1項の不服申立てに対する裁決は、申立てを受理した日の翌日から起算して100日以内にしなければならない。

7 審査会は審理のために当該請求にかかる情報の提出を命じ、実施機関の職員その他の関係者に対し説明を求め、又は必要な調査をすることができる。

8 審査会の審理は公開とする。但し、前項の規定により情報の提出を命じたときは、非公開の手続で（不服申立人に対しても非公開とする）で当該情報を取調べることができる。

9 委員は、職務上知りえた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

10 前項に定めるもののほか、審査会の組織及び運営に関して必要な事項は政令で定める。

（司法審査・教示）

第14条 第8条の規定による非公開決定を受けたものは、行政事件訴訟法による抗告訴訟を提起することができる。

2、実施機関は、非公開決定をしたときは、非公開決定を受けたものに対し抗告訴訟を提起できる旨教示しなければならない。

3、第1項の抗告訴訟の判決は、事件を受理した日の翌日から起算して100日以内にしなければならない。

4、第1項の抗告訴訟において、裁判所は、審理のため当該情報の提出を命じ、非公開の手続で当該情報を取調べることができる。但し、裁判所は、訴訟当事者に対しても当該情報を開示してはならない。

5、第1項の抗告訴訟において訴訟を提起した者が勝訴した場合において（一部勝訴を含む）、弁護士に報酬を支払うべきときは、訴訟を提起したものは国に対し、その報酬額の範囲内で相当と認められる額の支払を請求することができる。

（情報公開審議会の設置）

第15条 情報公開審議会（以下、「審議会」という）を設置する。

2、審議会は、行政に関する情報の収集・利用・保存・公開に関する内部基準、情報公開の手続その他の事項につき審議し、実施機関に提言する。

（審議会の組織及び運営）

第16条 審議会は委員9人を持って組織する。

2、委員は、この法律の目的を理解し公正な判断を有する者の中から、内閣総理大臣が両議院の同意を得てこれを任命する。

3、委員の任期は2年とし、補欠委員の任期は前任者の残任期間とする。但し、再任を妨げない。

4、審議会の審議は公開とする。

5、本条に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関して必要な事項は政令で定める。

（情報目録の備置）

第17条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報の目録を備置し、情報を作成又は取得したときから二ヵ月以内に当該情報を目録に登載し、当該目的を一般の閲覧及び謄写に供させなければならない。

（1）合議制の機関または合議制の諮問委員会の会議録。

（2）一定の事案につき裁決がなされた場合の裁決書及び一件記録。

（3）実施機関が決定した政策を記した情報及びその情報中に引用された情報。

（4）国民の権利・義務の創設又は剥奪もしくはその範囲の確定その他一定の法律効果を生じせしめることを目的としてなされる行政行為を記した情報。

（5）実施機関の会計帳簿。

（6）実施機関の予算及び決算書。

(7) 実施機関が定めた規則、命令、通達、訓令。

(8) 実施機関の文書収受簿その他これに類する文書

2、実施機関は、前項各号に該当しない情報についても、できる限り情報の目録を備置し、これを一般の閲覧及び謄写に供するよう努めなければならない。

(報告義務)

第18条 実施機関は、毎年一回閲覧等の請求に応じた情報の件名及び件数、閲覧等の請求を拒否した情報の件名及びその理由、審査会の裁決、裁判所の判決その他情報の公開の状況について国会に報告し、かつ一般に公表しなければならない。

解 説

(前 文)

情報公開法は、国民に対し知る権利を保障し、国政に関する情報を政府に公開させることを義務づけるものです。政府等の国家機関の情報を、主権者である国民や国家機関の政策の影響を受ける人々に公開し、国政に関する判断資料を得させることは、民主主義の基礎をなすものです。

そこで、法律の骨格となる5つの原則を宣言し、情報公開法の解釈基準にする前文を掲げました。

- 1、「知る権利」は、国民主権の原理だけではなく、表現の自由（憲法21条）、個人の幸福追求権（憲法13条）、生存権（憲法25条）、行政の適正手続保障の権利（憲法31条）などの基本的人権にも由来するものです。情報公開法は、この知る権利を最大限に保障することを、第1の原則としました。
- 2、情報公開法は、国政に関する情報は公開することを原則とするものであり、知る権利を制約してもやむをえない正当な理由がある必要最小限の場合に限り、非公開とすることができるにすぎないものとし、これを第2の原則としました。
- 3、国政に関する情報は公開すると同時に、情報の公開によって個人の人権が侵害されることは避けなければなりません。そこで、知る権利を最大限に保障すると同時に、個人のプライバシーを保護することを第3の原則としました。
- 4、知る権利を最大限に保障し国政に関する情報を公開するためには、情報の公開請求が拒否された場合には、これが知る権利を制約してもやむをえない正当な理由がある必要最小限の場合かどうかを公正かつ迅速に判断する救済機関を設ける必要があります。そこで、公開請求を拒否した理由が正当なものであるかどうかを判断するために独立の第三者的な救済機関を設けることを、第4の原則としました。
- 5、以上1乃至4の原則をもとにしたこの情報公開制度が適正に運営されているかについて検討し制度の改善をはかるために、主権者たる国民の意思を反映させるための手続を保障することを、第5の原則としました。

(第1条——目的)

前文で述べたとおり、この法律は、日本国憲法の定める民主主義、平和主義及び基本的人権の尊重の理念に基づき、憲法上の権利である知る権利の保障を実効あらしめるため、情報公開請求権とその公開手続に関して定めたものです。

(第2条——定義)

1、国及び特定の公法人が保有する情報は、原則としてすべて公開されるべきと考えられます。そこで、国及び政令で定める公法人の機関すべてに、情報の公開を義務づけます。

ここで、機関というのは、国については、内閣法、国家行政組織法、国会法、裁判所法等において国の機関として権限を付与された機関をいいます。

個々の公務員に対して直接公開義務を課する方法もありますが、国の情報は、公務員が個人として所持・管理するのではなく、その機関が保有していると考えられますので、機関に対して義務を課するのが妥当と考えられます。たとえば、厚生省薬務局が入手した薬の副作用情報は、厚生大臣が公開を義務づけられますので、厚生大臣に対して公開の請求をすることになります。

立法機関や司法機関の所持・管理する情報を、行政機関の保有する情報と区別し、前者の情報について公開義務を課すべきでないという根拠は何もなく、行政機関と同様、国民や住民の前にその情報を公開すべきことに変わりありません。そこで、立法機関（国会）、司法機関（裁判所）も公開義務を課せられます。

但し、立法作用（国会の審議）や、司法作用（裁判）にかかわる情報の公開については、特殊な問題がありますので国会法や裁判所法、訴訟法等によって特別の扱いがなされることになります。

なお、地方公共団体については、既に先進自治体で実施されているように、独自の情報公開条例がすべての地方公共団体において制定されるべきであると考えますので、この法律では対象機関から除外しました（当協会では、別途『住民の知る権利の確立をめざして——情報公開モデル条例案とその解説』を発行しています。但し、この情報公開モデル条例案は、1

981年5月に発表したものであり、その後、議論をさらに深めて情報公開法モデル案を作成したものですので、新たに情報公開条例を制定する場合には、情報公開法モデル案の非公開事項を参考にして下さい）。

2、すべての情報について公開を原則とし、別に非公開にできる場合を限定列挙します。また情報は、文書だけでなく録音テープや磁気または光ディスクに記録された情報などすべての形の情報を含みます。

(第3条——実施機関の責務等)

1、情報公開制度がうまく機能するためには、情報の公開を行なう側（実施機関）が制度の趣旨をよく理解することが重要です。実施機関が非公開の除外条項を濫用して公開を妨げるようなことがあると、情報公開は十分に実現されないおそれがあります。濫用が行なわれない法的仕組みを作るとともに、実施機関の職員の意識変革が必要です。

そこで、情報の公開を求める権利が最大限に保障されるようにこの法律を解釈・運用することを、実施機関の責務としました。

他方、情報の公開が民主主義の実現のため必要である反面において、情報公開によって個人のプライバシーの侵害という人権侵害を発生させてはなりません。情報化社会にあっては、情報の独占を排し、情報の自由な流通を確保することが必要ですが、行政機関が強大な情報収集権限を持って個人に関する情報を大量に蓄積しており、これを恣意的に利用することによって、個人の自由や名誉を侵害する危険もあります。そこでまず、実施機関の責務として、個人のプライバシーが十分に保障されるように配慮しなければならないこととしました。情報公開と個人のプライバシー保護との調整は第5条第1項第2号の非公開事項の解釈・運用によることとなります。

2、実施機関のうち、合議制の機関または合議制の諮問委員会については、現在、委員の自由な発言を確保するためなどの理由で会議録を作成しないとされているものがあります。

しかし、合議制の機関が合議にかかる事項は人々の生命、健康や生活上の利害に強くかかわるために、当該合議制の機関にゆだねられるものが多いのですから、（仮りに合議自体が非公開であるとしても）会議録を作成し情報公開請求の対象情報にしておく必要があります。

このため、会議の会議録の作成を実施機関の努力義務としました。

(第4条——情報の公開を請求できるもの)

国等が保有する情報を公開する根拠は、主権者である国民に国等の政治を公開することのみならず、国等の政策によって影響を受ける立場にある人々に対してその政策やその根拠となる資料を公開し、主権者や人々の意思を反映した民主政治を実現することにあると考えられますし、さらに、知る権利は何人にも保障されますので、請求権者は、日本国民や法人のみならず広く「何人も」と規定しました。

(第5条——公開しないことができる情報)

他の法律において特に開示を義務づけられている場合は別ですが、本条第1項第1号乃至第8号に掲げた情報は、機関の判断で非公開とすることが許されるものとします。

民主政治実現のためには、あらゆる情報の公開が原則となりますが、情報の性格によっては、非公開とせざるを得ないものがあることも事実です。そこで、非公開とすることができる情報を非公開条項として限定列挙します。

非公開事項に該当するというのは、当該情報の公開を法律で強制されないというだけのことであり、その情報は、法律制定以前と同様、裁量によって公開ができる情報であり、場合によっては公開すべき情報となるはずのものです。情報公開法で非公開にできる情報であるからといって、それだけで国家公務員法等の規定により守秘義務違反として刑事罰が科せられる情報になるものではありません。また、非公開事項は抽象的に定めざるを得ないので、これに形式的には該当する情報であっても、具体的事情（公開の必要性、非公開の必要性等）によってはむしろ公開をすべき場合が生じます。そこで、非公開事項に該当しても、具体的事情のもとにおいて、公開による利益が非公開による利益を上回る場合は、公開しなければならないこととします。

この非公開条項に該当する立証責任は、実施機関の側が負います。

(1) わが国の安全又は外交に関する情報

国家の安全又は外交に関する情報は、最も重要な秘密とされることが一般ですが、この秘密は国民主権や民主政治に脅威を与えるものであることも事実です。国家の安全又は外交に関する情報は、本来国民の厳しい監視にさらされなければならないものです。

そこで、国家の安全又は外交に関する情報は、法律で定める手続に従って個別かつ具体的に非公開とする旨の指定がなされ、かつ、「公開することによりわが国の安全又は外交関係を著しく害することが明らかなもの」という、やむをえず非公開としなければならないだけの明白な実質的理由がある場合にはじめて非公開とすることができるとして、要件を厳格に規定します。

実質秘を要件とすることにより、国民は、秘密指定をされた国家秘密が、秘密とすることが許されるものであるか否かについて実質的な判断を裁判所に求めることができます。

しかも、やむをえず非公開としなければならないだけの実質的理由がある場合でも、この秘密が日本国憲法の定める民主主義、平和主義及び基本的人権の尊重に抵触する事項に関する情報は、憲法違反の秘密であり秘密とすることが許されないものですので、本号但し書アにより、この情報は、実施機関が公開しなければならない情報にしました。

また、このように重大な情報が永久に非公開とされることは好ましくありません。現在はどうしても秘密とされなければならない情報であっても、将来いずれかの時点で国民の前に必ず公開されることが、秘密に伴う弊害を防止するために必要です。そこで、非公開の指定があったときから20年を経過した情報は非公開とすることができないものとします。

(2) 個人のプライバシーに関する情報

第3条第1項の解説で述べたように、国等の情報を公開することが重要であると同時に、情報化社会においては、情報の公開によって個人の権利が侵害されることは避けなければなりません。

情報公開を義務づける一方、個人のプライバシーに関する情報は非公開にできるものでなければなりません。この法律は情報の公開非公開に関する法律であるので、国等が公開をしなくても許される場合として、個人のプライバシーに関する情報を掲げましたが、国等に対して個人のプライバシーの公開を積極的に禁止する法律（プライバシー保護法）を別個に立法

する必要があります（当協会では、別途『個人情報保護制度の確立をめざして』を発行し、個人情報保護法案、同条例案の立法化を求めています）。

個人のプライバシーに関する情報であっても、法令の定めにより一般に公表され又は何人でも閲覧できるとされている情報や、許可、免許、届出等によって実施機関が保有しており公開することが公益上必要な情報や、当該個人の同意がある情報その他公開することが公益上必要であると認められる情報で公開しても個人のプライバシーを不当に侵害しない情報は、非公開とすべきではありません。

公務員のプライバシーに関する情報であっても、それが公務に関連するものであるときは、公開が認められるべきであり、田中元首相の金脈問題等公務に関連する重大な事実がプライバシーを理由に、秘匿されることを防止する必要がありますので、公務員のプライバシーに関する情報の公開については特別規定をおくことにします。

（３）法人等に関する情報

いわゆる企業秘密に係る規定です。情報公開によって法人や事業を営む個人が不当な利益を受けることがあってはなりませんから、法人等の利益を保護するために非公開条項を設ける必要があります。しかし、法人等の秘密は基本的には経済的利益であって、個人のプライバシーの権利（人格権）と同一に扱うことはできません。また、企業秘密の名のもとに情報の秘匿が濫用されることを防止しなければなりません。

そこで、まず第一に、「公開することにより、法人等又は個人の競争上又は事業運営上の地位が著しく損なわれると認められることが明かなもの」というしぼりをかけました。この要件に該当することの立証責任は行政側（被請求者側）にありますので、公開することによってどのような不利益が生ずるのか、生ずるおそれはどの程度あるか、損なわれる程度が著しく大きいことなどを行政側が具体的に主張・立証しないかぎり公開されることになります。

第二に、人の生命・身体・健康は、企業の競争上又は事業運営上の利益に優先することが明かです。そこで、これらの事項に関する情報は、法人等の競争上又は事業運営上の地位が著しく損なわれることがあるからといって非公開にはできないとしました。この部分は、情報公開法を求める場合に最も関心を持たなければならないポイントです。当協会や「情報公

開法を求める市民運動」の調査によると、国民が従来直面してきた情報非公開の事例の大多数は、公害、薬害や食品の安全性に関する資料のように、人の生命・身体・健康に関する資料（とくに科学的データが多い）の非公開でした。従って、これらの情報の公開が実現するような法律でなければ国民にとって意義が少ないことになります。

同時に、違法又は不当な事業活動による法人等の競争上又は事業運営上の利益を保障する必要はありません。また、事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある侵害から消費生活その他国民の生活を保障するために必要な情報も非公開として保護する必要はありません。そこで、これらに関する情報や、公開することが公益上特に必要であると認められる情報もまた非公開にはできないとしました。

（４）犯罪に関する情報

犯罪の捜査や刑の執行に関する情報は、その性質上公開することによって、捜査や執行に支障を及ぼすことがあり、また刑事被告人の公正な裁判を受ける権利を侵害することになることも考えられます。そこで、犯罪の捜査、訴追、刑の執行を著しく困難にし、又は刑事被告人の公正な裁判を受ける権利を侵害することが明らかな場合に限って、非公開とします。このような危険のない場合には、犯罪に関する情報であっても非公開とすることはできません。

これにより、起訴に至らない捜査記録も公開の対象となりうることになります。

しかし、犯罪に関する情報は、同時にプライバシーに関する情報であることが通常であり、犯罪に関する情報としては非公開とすべき場合にあらなくとも、プライバシーに関する情報として非公開とされることがあります。もっとも、公務員もしくは公務員であった者の収賄事件の起訴記録は、公務に関連するものであるので、プライバシーに関する情報として、非公開とすることはできません。

（５）行政運営に関する情報

実施機関の事務事業に関する情報のうち、ことがらの性格上、非公開とすることを認めるべき情報があります。たとえば金融に関する情報、入学試験や採用試験の試験問題、入札に関する情報などがこれにあたります。これら、公開すると事務事業の実施目的を失わせ、又は事務事業の公正か

つ適正な実施を著しく困難にすると認められるものは、公開しないことができるものとしします。

なお、わが国の安全又は外交に関する情報には、同時に行政運営に関する情報であるものがありますが、安全又は外交に関する情報は、適用除外にすべき理由や範囲を、行政運営情報一般とは異にしますので、本条1項1号によって非公開の可否を決することにしました。

但し、人の生命・身体・健康に関する情報や、違法又は不当な事務事業活動に関する情報、事務事業によって生じうる侵害から消費生活その他国民の生活を保障するため必要な情報その他公益上特に公開することが必要な情報は、公開することにより得られる公益が非公開にすることにより得られる公益よりも大きいと考えられますので、法人等に関する情報の非公開事項の場合と同様、非公開にはできないとしました。たとえば、農林省が企業から入手した農薬に関する情報が法人等に関する情報の適用除外事項の但し書によって公開される場合があるのと同様、農林省自身の検査に基づき作成した農薬情報がこの但し書によって公開される場合があつてよいでしょう。

(6) 意思決定未了の事項に関する情報

機関の意思決定の過程で内部の意見交換のため作成されるメモその他の情報についてまで公開の原則を貫くと、機関内部での自由な意思決定が阻害されるおそれがあります。そこで、意思決定が未了の情報については、機関の公正かつ適正な意思決定に著しい支障を生ずると認められる場合に限り非公開とすることを認めます。但し、意思決定がなされたのちは公開とします。

また、人の生命・身体・健康に関する情報等公益上特に公開することが必要な情報は、行政運営に関する情報の適用除外事項と同様、非公開にはできないものとししました。

(7) 人の生命、身体等の保護に関する情報

情報の内容によっては、公開することによって人の生命、身体、自由又は財産保護に著しい支障が生じることがあります。このような情報はあまりないと思われませんが、そのような場合には非公開にすることができるものとしなければなりませんので、その旨の規定をおきました。

(8) 法律秘情報

法律で規定すれば何でも非公開とすることができるとはいえません。非公開とするに足りるだけの合理的理由がなければならないのは当然です。国や地方公共団体等の情報を公開することは、国民の知る権利等に根拠をもつものですから、合理的理由なく非公開とすることは憲法違反の問題を生ずると考えられます。そこで、本項第1号乃至第7号に準ずる情報についてのみ、法律で個別かつ具体的に定めた場合に非公開とすることができるものとししました。

この法律は、国のあらゆる情報について原則公開を定めたものですので、この法律以前に制定された法律に、第1号乃至第7号に準じない情報について非公開条項がある場合には、この法律と矛盾することになりますので、従来の法律は改正すべきこととなります。

また、この法律制定以後に新たに第1号乃至第7号に準じない情報について非公開を法律で定めることは、この法律と矛盾しますのでこの法律が情報公開に関する基本法であることにかんがみ、非公開とすべき実質的理由があるか、理由の有無を検討し、慎重になされなければなりませんし、あえて立法する場合には、この法律の改正として行うべきものと考えます。

(第6条——部分公開)

情報のうちの一部分のみが前条の公開しないことができる情報に該当する場合に、情報全部を非公開とするのでは情報公開の原則に反します。

したがって公開部分と非公開部分とを可能な限り区分して、非公開部分以外は公開するとしたものです。たとえば前条第1項第2号の「個人生活に関する情報であつて、特定の個人が識別され又は識別されうるもの」であつても、個人の氏名部分を抹消することによって個人が識別されるおそれなくなる場合は、氏名部分を抹消して当該情報を公開することになります。

(第7条——情報の公開請求の方法)

情報の公開を請求するには、実施機関に対して請求書を提出します。

請求書には、情報の公開請求をするものの氏名及び住所（法人その他の団体は、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）並びに公開請求に係る情報の内容を要するものとししました。公開請求にかかる情報の

内容としては、文書名等を特定する必要は全くありません。どのような内容の情報であるのかがわかるものであれば十分です。

なお、請求書には、請求者の氏名及び住所並びに公開請求に係る情報の内容を記載すれば十分であって、「公開請求の理由」その他の記載は要求されません。また、請求者の捺印等も不要です。

(第8条——情報の公開決定)

- 1、情報の公開請求がなされたときは、実施機関は情報の公開決定又は非公開決定（第6条の規定に基づく一部非公開決定を含む）をできるだけ速やかに行われなければなりません。

但し、相当な理由があって、速やかに決定を行なうことができない場合には、実施機関は公開請求日の翌日から起算して14日以内に決定をすればよいことになっています。

実施機関が公開決定又は非公開決定をしたときは、請求者に対して、遅延なく書面で通知を行わなくてはなりません。

- 2、情報が膨大又は複雑である等、やむを得ない理由で14日以内に公開・非公開の決定をすることができないときは、実施機関は公開請求の日から起算して60日を限度に決定の期限を延長することができます。

但し、この場合には、実施機関はその延長の理由を速やかに請求者に通知しなければなりません。

- 3、実施機関が非公開決定をする場合には、決定の通知に非公開の具体的理由を付記します。従って実施機関としては、その理由付記において、公開請求に係る情報が第5条第1項各号本文に該当するとともにその但し書に該当しないということを具体的に明らかにしなければなりません。また現段階における情報公開請求に対して、実施機関としては非公開とせざるを得ない情報であっても、将来非公開とする理由がなくなる情報も存在します。第5条第1項第6号にいう「実施機関の意思決定未了の事項に関する情報」もそのひとつです。このような情報であって、非公開とする理由がなくなる期日がわかる場合には、実施機関は非公開決定をする際、その期日を明らかにしなければなりません。
- 4、実施機関が保有していない情報の公開請求に対して請求を受けた機関はその旨明示して非公開決定をしますが、この場合でも他に当該情報を

保有している機関があることを知っているときは、そのことを請求者に教示する義務があります。

- 5、定められた14日（あるいは延長の場合60日）以内に公開決定も非公開決定もなされなかった場合には、公開決定がなされたものとみなすことにしています。

(第9条——情報の閲覧等の手続)

- 1、実施機関が、公開請求に係る情報の公開決定をしたときは、請求者に対して速やかに当該情報の閲覧等をさせなければなりません。
- 2、情報を請求者に閲覧等させることにより、当該情報を汚損し又は破損するおそれがある等相当の理由があるときは、実施機関は当該情報の閲覧等に代えて当該情報を複写したものの閲覧等をさせることができます。

(第10条——費用負担)

請求に費用がかかり請求者が経済的理由から請求を断念するのは不合理であり、情報公開手続はだれでも利用できる簡便、安価なものでなくてはなりません。そこで、情報の閲覧、再生だけの場合は無料とし、謄写、複製の場合には請求者が謄写、複製の実費のみを負担することとしました。

また情報公開請求は公共的意義を有する場合がすくなくないことから、公開された情報の利用が私的利用でないこと又は請求者の資力が十分でなく費用負担が困難であること等、相当な理由があるときは、請求者は当該謄写又は複製に要する実費の減免を請求することができます。

(第11条——不服申立て)

- 1、情報の公開を実効あらしめるためには、公開の請求を受けたものが公開を不当に拒んだときに、救済が迅速かつ有効になされる必要があります。そこで公開請求に対する応答を行政処分とすることにより、行政不服審査の申立、抗告訴訟の提起ができるものとします。
- 2、不服申立期間は、非公開決定のあったことを知った日の翌日から60日以内とします。
- 3、このような不服申立制度を実質的に保障するためには、その制度の存在そのものを国民が知らなければなりません。そこで、実施機関に対し

て、不服申立制度、その申立期間について教示すべき義務を定めました。

(第12条——情報公開審査会)

不服申立てについて、その救済を実効あらしめるために設けたのが、情報公開審査会です。すなわち請求者が、実施機関のした閲覧の不許可又は却下処分に対して不服のある場合、不服申立てについて理由があるか否かを審理するのが、情報公開審査会です。

審査会は、その職務の性質上、独立して審査をし、採決を行ないます。すなわち、審査会は行政機関ではありますが、非公開決定に対する採決という重要な準司法的な役割をはたす要請から、司法機関に準じ、独立の委員会としました。独立の行政委員会は、他にも公正取引委員会、人事院、労働委員会等があります。

(第13条——審査会の組織及び運営)

- 1、審査会は5名の合議制とします。
- 2、委員は内閣総理大臣が選任します。内閣総理大臣は、情報公開の意義、目的について理解の深い公正な判断力を有すると考えられる者の中から委員を選任しなければならず、両議院は、内閣総理大臣のする選任が公正なものであるかどうかチェックするため、同意権を持ちます。
- 3、委員の任期は、2年とします。
- 4、審査会の審査は、不服申立人及び実施機関の主張、立証に基づかなければなりません。
- 5、審査会は、合議制として出席委員の過半数をもって採決します。
- 6、右の不服申立てについての採決が遅延したのでは、有効な救済が図れないので、100日以内になされるべきものと規定します。救済方法が十分に機能しめんと、行政機関の側では、本来公開しなければならない情報の公開請求を次々に不許可とし、實際上公開をまぬがれてしまうことになりかねません。したがって、この規定は極めて重要です。
- 7、審理の方法は、行政不服審査法の適用がありますから、審査会は申立があれば口頭による意見陳述の機会を与えなくてはなりませんし(同法25条)、非公開決定をした委員会等から非公開の理由となった事実を証する書類その他の物件の提出を求めることもできます(同法33条)。

8、不服申立てがなされると審査会の審理が行なわれるわけですが、この審理は公開とします。審査会は、申立人、実施機関双方を出席させて説明を求め質問をすることができますが、公開を求められている文書を、非公開の手続で、第5条の例外に該当するものであるか否かの調査もできることとします。これにより、非公開条項にあたるとする実施機関の言い分の正当性をチェックできるのです。そして例外に該当することについての举证責任は実施機関が負います。

9、委員は、その職務の性質上、守秘義務を負います。

10、この他の必要な事項については、迅速かつ柔軟な対応を実現するため、政令で定めることにします。

(第14条——司法審査・教示)

1、ここでは、抗告訴訟の提起について定めました。

非公開決定に対しては誰でも裁判所に訴訟を提起することができます。不服申立てと訴訟提起はいずれでもまた両方ともすることができますし、その時間的前後も問いません。

だれでも情報の公開を求める権利があり、非公開決定はその権利に対する拒否の処分ですから、この訴訟は本質的に講学上の「抗告訴訟(取消訴訟)」と考えるべきです。したがって第14条は当然のことを表わした注意規定と理解することもできます。

2、ここでも、不服申立制度と同じように、実施機関の教示義務及び100日裁判の規定をおきました。

また、裁判所は、当該情報が非公開条項に該当するか否かについて実質審査権を行使することができるようにするため、審理のため必要があるときは、当該情報の提出を命じ、非公開でこれを取調べることもできるものとなりました。

3、この制度を設けるについては、裁判の公開原則(憲法第82条)、適正手続の原則(憲法第31条)との関係で検討しなければならない問題がありますが、

①裁判所が情報を見て実質的判断をすることが重要であること(公正な裁判にとって不可欠であること)、

②非公開といっても、手続の一部分であり、全体として公開であること、

③ことがらの性質上、情報を請求者側に開示することはできないことなどをあわせて考えると、直ちに上記憲法の原則に反しているとはいえないと思われます。

抗告訴訟において原告が勝訴した場合は、地方自治法第242条の2の住民訴訟の例にならって、弁護士費用の支払を請求することができることとします。公開すべき情報が不当にも非公開とされた場合に、訴訟によってこれを是正し、情報公開を実現することは、単に私的利益の実現にとどまらず公的利益の実現の側面を含むものと考えられるからです。

(第15条——情報公開審議会の設置)

国の行政に関する記録や情報の収集・利用・保存・公開に関する内部基準や手続等について審議し、実施機関に提言するものとして設けられるのが、情報公開審議会です。

審議会を設ける目的は、国の行政に関する情報の扱い方、公開の基準や手続について、提言という形を通じて国民の意向が反映されるためのチャンネルを設けておくことです。これにより、国民が一旦成立した情報公開法をさらに良くするための改正のイニシアティブをとることができますし、法律の運用を実施機関に委せきりにして官僚主導の運用になってしまうこともチェックできるのです。法律成立後も国民参加を確保するのがこの審議会というわけです。

(第16条——審議会の組織及び運営)

この審議会の委員は9名とし、内閣総理大臣が選任します。両議院の同意を要する委員の任期、公開制などは、情報公開審査会の場合と同じです。

(第17条——情報目録の備置)

情報の公開を求めようとする場合、まず必要なのはどのような情報がどこにあるのかを知ることです。この索引の役割を果たすのが情報目録です。

そこで、実施機関に対して、情報目録を作成、備置し、これを閲覧・謄写に供する義務を課すことにしました。

情報目録は、まず、重要な基本的情報について作成、備置すべきですので、第1項はそれを定めました。

また、第2項でそれ以外の情報についてもできるかぎり情報目録を作成、備置すべきものとししました。

(第18条——報告義務)

情報の公開の状況は、国会に対して定期的に報告されかつ一般に公表され国会や国民のチェックを経ることにより、非公開の濫用を防止することができます。

この場合非公開事案とその理由の報告が極めて重要になります。

情報公開は世界の潮流である

奈良女子大学教授 平 松 毅

1. 情報公開の類型

これまでに、スウェーデンやアメリカを初めとする多くの先進諸国が情報公開制度を採用しているが、それぞれの制度は、国民の知る権利を実現するという共通の目的を有しながらも、その具体的な方法については、それぞれ独自の特色を有する。

スウェーデンでは、情報公開制度の長い伝統があり、公開と非公開の基準について、細部に至るまで国民的合意が形成されているため、秘密文書以外のすべての文書は、公開の対象とされており、非公開文書を秘密保護法という独立の法律で詳しく列挙している。その規定の仕方は、秘密とされる公文書の種類を掲げ（場合によっては公開によって脅かされる害悪を指示し）、秘密とされる最高期限を定め、当局が一定の要件を判断した上で裁量によって秘密文書を公開する場合やその場合に付する条件について定めており（詳しくは、平松『情報公開』有斐閣120頁参照）、その規定の内容は極めて柔軟で、担当官の裁量に委ねられている部分も多い。スウェーデンは非公開文書の規定方式の点でも理想的な制度を採用しているといえるだろう。

当初、このような特異な制度を外国で採用することは不可能と思われたが、アメリカは、適用除外を概括的な9項目に絞ることにより、他国でも採用することができる普遍的な情報公開制度の原型を創設した。

他方、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）では、戦時中におけるナチスによる報道統制の苦い経験から、戦後のボン基本法で、「一般に近づくことのできる情報源から妨げられることなく知る権利」（第5条）を定めた。これは、テレビ、新聞など、一般にアクセスすることができる情報源を通じて国民が情報を得る権利なので、この国民の権利を充足するためには、報道機関が政府から自由に情報を得ることができなければならない。そこで、各州では、報道法を定め、官公庁に対する情報請求権を報道機関に与えた。法律の形式は、各州共同様であるが、ある州の報道法の適用除外は、次のようである。

- ①情報の公開によって継続中の手続きの適切な処理が阻害され、困難になり、遅延し、または危険にさらされるであろうとき。
- ②守秘義務に関する諸規定に違反するとき。
- ③優越する公益又は保護すべき私益を侵すとき。
- ④その範囲が予期される範囲を超えるとき。

西ドイツでは、一般的な情報公開法を制定しようとする住民運動はあるが、既に報道機関は公開請求権を有する上、行政手続法や請願法などこれを補完する制度もあるので、その必要性はそれほど切実に感じられていないようである。

アメリカに次いで情報公開を制度化したのがデンマーク、ノルウェー、フランスであるが、これらの法律には、共通した特色がある。それは、行政手続法上の開示請求権を拡大したという性格である。即ち、適正手続の保障により、（不利な）行政処分の対象となる利害関係者は、処分の前に聴聞を受ける権利を有するが、その前提として、処分の基準などの資料の開示を要求することができる。この場合の開示請求権は、当該案件に関する一件文書に限られる。これらの国の情報公開制は、この利害関係者の有する開示請求権を一般の国民に拡大することにより、情報公開制度を完成したので、公開される情報は、特定の案件または一件文書に限られる。

オランダの情報公開制も、特色がある。情報公開は、健全で民主的な統治のために認められるから、公開の対象となるのは統治事項に限られることとし、更に情報公開の形式も、公文書ではなく情報の公開とし、電話、口頭、メモや要約による情報提供を認めていることである。これは、情報公開制度の採用に備えて、政府に対する問い合わせを奨励したところ、期待以上に機能したので、それを制度化したという沿革がある。

最近情報公開を制度化した国には、カナダ、オーストラリア及びニュージーランドがある。これらの国は、いずれも、アメリカの制度や判例を注意深く検討した上で制度化されていること、オンブズマンによる苦情処理を積極的に採用していること、情報公開法の中にプライバシー法を組み込み、或は両法律を同時に制定することにより、両権利の調整に配慮していることなどが特色として挙げられる。

2、知る権利と情報公開

国民には、憲法上の権利として知る権利が与えられているが、情報公開は、この知る権利を具体化したものと解される。わが国が調印し、批准した「市民的及び政治的権利に関する国際人権規約」第19条第2項には、「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、……あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。」第3項には、「……その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。（a）他の者の権利又は信用の尊重（b）国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護」と定められている。

条約は、我が国では、法律以上の効力を有することとされているので、その内容は、当然憲法上の表現の自由の解釈基準とされ、表現の自由には「知る権利」が含まれるし、その制限は、少なくとも条約第19条第3項（a）（b）の何れかに該当するものでなければならない。これまでに制定された情報公開条例には、公文書の公開が、国民の「知る権利」を具体化したものであるとの明文の規定を置いていないものもあるが、情報公開条例や個人情報保護条例が、憲法21条の表現の自由に基づく「知る権利」を具体化したものであることは、疑問の余地がない。従って、条例において、「知る権利」を制約することが許されない訳ではないが、前述の条約において、それを制限する限界をも規定し、しかもそれらは「知る権利」の必要最小限の制限を認めているにとどまると解されるので、例えば、「業務の円滑な執行を妨げる」とか「情報提供者との信頼関係を損なう」といった適用除外が恣意的に運用された場合には、憲法上の疑義が生ずることも考えられる。以下、そういった視点から、諸外国の情報公開制度の運用実例を紹介し、我が国の情報公開条例についてコメントすることとしたい。

3、対象文書の範囲

コンピュータと電子通信技術の革命的な発展により、公共機関が情報を収集、蓄積、提供する方法に革命的变化が生じている。しかし、日本の情報公開条例では、コンピュータ入力されたデータは、公開の対象とはされていないが、ここでは、コンピュータ入力されたデータをも公開の対象としているスウェーデンとアメリカの例を紹介したい。

スウェーデンでは、情報のコンピュータ化が避けられないとしても、それにより、国民の「知る権利」が空洞化されてはならないという意図から、市民が職員の教示を受けて、直接コンピュータの操作をすることを、当初は判例により、次いで、出版の自由に関する基本法（以下、報道自由法という）により認めた。同法第2章第3条では、「文書には、書面、あらゆる図画による表現及び技術的手段を利用することによってのみ、読み、聞き、その他の方法で理解しうるすべての記録が含まれる。」と定められ、これを承けて1982年に秘密保護法が改正され、その第15章第10条で、「すべての機関は、請求により、すべての私人に、自動データ処理されている記録にアクセスするために、当局の管理のもとにあるターミナルその他の技術的補助手段を使用する機会を与えなければならない。ただし、請求者が、それにより、当局にある公文書とみなされない記録にアクセスすることができる場合、秘密規定がある場合、破壊や変形の危険がある場合または機関の正常な業務の適切な遂行にとって障害となる場合には、そのような義務は生じない。」と定めた。

次にアメリカにおいては、この問題は、情報自由法に基づいてコンピュータ・プログラムにアクセスすることができるか、という問題として提起され、裁判所は、政府記録と同じ条件のもとでこれを認めた。

第1の事件は、Windels, Marx, Davies & Ives v. Department of Commerce, 576 F. Supp. 405 (DDC)で、外国の鉄鋼会社を代表する原告の法律会社が、外国の鉄鋼会社がアメリカ市場で、鉄鋼を公平な価格以下で販売した場合に、それがダンピング防止法に違反するかどうかを決定する計算を行うために、省が使用しているプログラムを入手しようとし、あらゆる可能な手段を尽くした後、情報自由法に基づいて訴えた事件である。商務省は、プログラムは、二つの根拠により、公開の適用除外とされていると抗弁した。一つは、それは専ら機関内部の人事及び慣行に関するものであり（5 USC § 552 (b)(2)）もう一つは、法執行目的のために編集された調査記録に該当する（5 USC § 552 (b)(7)(E)）というものであった。裁判所は、これが記録にあたることを前提とした上で、両適用除外に基づく商務省の主張を支持し、コンピュータ・プログラムは公開されないと判決した。

もう一つの事件は、納税者が、内国歳入庁から、どの所得税申告書が不正を働いている蓋然性が高いかを判断するプログラムとデータを入手しようとしたもの

である。連邦第一審裁判所は、内国歳入庁の主張を受け入れ、テープは情報自由法にいう記録ではないとした。控訴裁判所は、テープが記録にあたることを認めた上で、個人情報削除して公開することを命じた。最高裁判所は、事件を長らく放置したので、その間に議会は税法を改正し、歳入庁が審査する所得税申告書を選択する基準又はその基準を決定するために使用したデータの公開が、内国歳入法の執行を妨げるであろうと財務省が決定した場合には、いかなる法律も、データの公開を要求するものと解釈されてはならない、と規定した。

これらテープへのアクセスの不確実性を除去するための重要な指針を作成する議会の委員会報告書が、まもなく発表される予定である。

4. 適用除外とされる個人情報の範囲

どの条例においても、個人に関する情報は、適用除外とされている。個人名が記されている個人情報をどの程度公開するかは、国民性によりかなり異なり、フランスなどは非公開とされる範囲が広く、逆にスウェーデンなどは公開にウエイトをおいた運用がなされているようである。日本の場合は、非公開とされる一般市民の個人情報は狭く、公務員の個人情報の範囲を広く解する運用がなされているように私には思われる。

個人情報を非公開とする基準は、公開することによって個人が被る不利益と公開することによる公益との利益衡量である。例えば、最近、ある作家が、裁判所で有罪判決を受けた者の実名を使用してドキュメンタリーを出版し、本人からプライバシーの侵害として訴えられ、損害賠償を命ぜられたことがあった。この事件において、本人の氏名は、既に裁判所において公開され、新聞でも報道された情報であるのに、なぜプライバシーが問題となるのだろうか。まず、裁判において刑事被告人の氏名を公開するのは、一般予防や裁判の公正な確保という公益が個人のプライバシーに優越すると考えられるから、氏名の公開もプライバシーの侵害とはならないと考えられるが、10年後にその実名をドキュメンタリーのなかで公開した場合には、ドキュメンタリーを実名で公刊することによる公益はそれほど大きくないと考えられるので、プライバシーの侵害と認定されたものであろう（この事件の場合、本人の名誉回復の意図もあったようであるが、それは捨象する）。

公務員の職務上の行動についていえば、国民は、公務員の職務上の行動を知ることにより正当な利害を有するので、それらの公開をプライバシーを理由に妨げることとはできない。例えば、先般、カナダに滞在したときに経験したのであるが、総理大臣が外国旅行から帰ると、使用した旅費、宿泊費、交際費、随員の氏名と費用などすべてが公開され、テレビでも報道される。なぜなら、総理大臣は、公金を費消しているのだから、国民には、その使途を知ることにより公益性がある。他方、総理大臣は、自己の私的な生活まで知られたくないと考えるが、公開することによる公益と比較すると、総理大臣の被る不利益はとるに足らないと判断されるからである。ただ、現実には、総理大臣の浪費は、もはやニュース価値はないようである。しかし、当局が、その情報の公開に介入したりすると、かえってニュース価値が生ずる。例えば、今年1月7日午後10時のCBCのテレビニュースがそれであり、マルルーニ首相がフランス語圏サミットに出席した費用を公開した情報担当官のMr. Ken Brownが停職となったことが、ニュースとしてテレビで報道された。同様のことは、官舎を改装するのにかけた費用、その建物に飾ってある絵の費用、他の省庁が雇用している調査員の給与（正確な数字ではなく、等級）にも適用される。

カナダのプライバシー法は、公務員がその職務を遂行するに際して得た情報の公開が請求された場合に、プライバシーを援用することができない場合を、誤解を招かないように明文で列挙している。同法第3条（j）以下によると、

- ①個人が、行政機関の官吏又は職員であったか、現にそうである事実
- ②個人の肩書、事業所の所在及び電話番号
- ③個人が保持している地位の等級、給与及び責任
- ④勤務中に個人が作成した文書に記された特定個人の氏名
- ⑤勤務中に発生した個人の私的意見又は見解

ただ、このような規則を潜脱するために、公務員が勤務中に会議などにおいて発した意見を記録した会議録などを、それは個人の財産であって、公の記録ではないという理由で、公開を拒否することがありうる。例えば、アメリカでは、国防省の専任の職員が保管している Casper Weinberger の面会記録は、Weinberger の個人資産だと主張し、公開の対象ではないと主張しているようである。そこで、ある人がその個人記録を保管するために要した数10万ドルを、Weinberger が弁

償したという記録を請求したが、これも拒否されたとのことである。最近の判例では、個人記録かどうかの判断は、その記録を個人の判断で廃棄できるかどうか、作成者以外に回覧されるかどうかを基準としているようである。なお、これらの文書は、記録と認定されても、多くの場合、適用除外5の「行政機関内の覚書」と見なされ、公開を拒否されることが多い。

5、個人又は法人の事業情報

先般、国鉄清算事業団が大阪府に任意に提供した売却予定土地の所在と図面を、大阪府が、情報公開条例に基づいて（情報提供としてであるが）公開し、大きな話題となった。この情報は、国鉄清算事業団自体が公開を拒否してきた情報であるから、形式的には、条例第8条（1）の「・・当該法人等・・の・・正当な利益を害すると認められるもの」ないし同条（2）の「公にしないことを条件として任意に・・提供された情報・・」に該当し、公開を拒否することができるかもしれない。しかし、大阪府が公開に踏み切ったのは、それが裁判となった場合に、勝訴するという自信が持てなかったことにあると思われる。なぜだろうか。

これら大阪府以外の法人や個人など第三者の事業情報を公開する基準は、一言でいえば、公開することによる公益と、公開によって当該第三者が被る不利益との利益衡量である。そして、上述（1）と（2）は、利用衡量するときの判断基準を定めているのである。従って、大阪府が、国鉄売却予定地の公開を決断した背景には、土地の所在は既に断片的に公開されていること、図面はまだ公開されていないが不動産業者や近隣の人々は知っていること、それらの土地の利用計画策定には何れは住民との合意が必要であること、何よりもこれらの情報は事実に関する情報であり、公開することが原則であることなどから、公開することに重要な公益があり、他方、公開することにより国鉄清算事業団が被る不利益は予想されないことなどから、大阪府独自の公益判断で公開したものと思われる。このような利益衡量を行うのは、大阪府の責任であって、情報を提供した第三者の「正当な利益を害する」か「任意に提供した」かどうかは、大阪府が利益衡量する際の判断の資料に過ぎない。なお、大阪府は、大阪府自体が予定しているこれらの土地の利用計画の公開は拒否したが、これらは、府の内部の意思形成過程に関する情報であるから、「後述の意思形成過程に関する適用除外の判断基準が問題

になったもの」と考えられる。

その他カナダのプライバシー・コミッショナーが紹介した若干の例を紹介しよう。

「①精肉検査官が、貴方が経営している肉の缶詰工場を検査し、Agriculture Canadaにその報告書を提出した。市民が、その報告書のコピーを請求したが、貴方は、その公開に反対である。なぜなら、ジャーナリストが、些細な欠陥をセンセーショナルに報道するかもしれず、それにより経済的損失を被るおそれがあるからだ。

②貴方が制作した飛行機のエンジンが事故に遭った。生き残った乗務員が、そのエンジンに関する安全検査官の報告を請求した。

③貴方は、政府にパートの職員を送り込んでいる人材派遣業者であるが、これまで多くの費用と努力をして開発した時間当たり賃金率に対する公開請求がなされていることがわかったが、貴方は、それを競争者に知られたくない。」

さて、これらの事業情報を非公開とすることができるのは、第三者が、秘密に提供し、第三者自身も秘密として扱っている情報である。また、その情報の公開が、実質的な経済的損害を引き起こし、若しくは他人を利得させることが合理的に予測されるとき、又は第三者の競争上の地位を害し、若しくは第三者の契約若しくは交渉に介入することとなるときにも公開されない。ただ、その記録が、国民の健康、公共安全、環境保護に関するなど、公開による公益が事業者の利益を上回るときには、公開されなければならない。このような判断基準を適用するとき、上述の①と②は公開され、③は非公開と判断されることになるだろう。

6、意思形成過程に関する適用除外の判断基準について

東京都、大阪府を初めとして、どの情報公開条例においても、意思形成過程に関する適用除外が、3ないし4項目にわたって規定されている。例えば、東京都の条例の場合、第9条第5号及至第8号がこれに当たるであろう。

情報公開の目的は、政策形成過程に関する情報をできるだけ公開することにより、利害関係がある市民や公益を推進する市民団体の協力を得て、「都民と都政の信頼関係を強化し」（東京都条例第1条）或は「府民の府政への参加をより一層推進し」（大阪府条例第1条）することにある。

このことは、諸外国でも同様であって、情報公開の目的は、公益判断に際して、行政も市民も共通の事実に基づいて判断することがフェアであるという考えからきている。最終的には専門家である行政官の公益判断に委ねるにしても、市民も素人或は利害関係者として、行政官の判断が合理的な根拠に基づいているかどうかは判断することはできるであろうからである。そういう前提があつてこそ、相互の信頼も生まれ、共通の目的に向かって協力することもできるわけである。

従つて、行政内部の意思形成過程でだされる様々な意見は、それが公開されると、職員相互の自由な意思疎通や意志形成が妨げられるので、非公開とされなければならないとも考えられるが、意思を形成をする根拠となる事実、例えば、具体的な統計数字、調査報告書、会計帳簿に記載されている数字などは、公開されるのが原則である。更に、外部の専門家に委嘱した専門的な意見や鑑定書なども、事実に基づる情報として、公開の対象となる。我が国の多くの情報公開条例には、「協力関係又は信頼関係が損なわれる」とか「行政の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがある」（東京都条例第9条）などの理由になる適用除外が定められているが、ある情報の公開がこれらの適用除外に該当するかどうかを判断する際には、まず、当該情報が事実かそれに準ずる情報かを検討しなければならない。情報公開の理念は、事実又はそれに準ずる情報を公開することによって、住民と行政が対等の立場で論争し、公益の内容を形成しようとするところにあるからである。事実が明らかになることにより、論点が明確になり、交渉の基礎ができるし、行政訴訟などの法治国家が設定した紛争解決のルートに乗せることもできるからである。もし、事実又はそれに準ずる情報の公開によって、信頼関係が損なわれ、或は公正円滑な執行が妨げられるとするならば、その信頼関係や公正円滑な執行の中身が、自由で民主的な社会に相応しいものなのかどうかこそ問われなければならない。

このような考え方は、情報公開制度を有するすべての国における共通の認識といつてよい。例えば、スウェーデンの報道自由法第9条では、「官公庁で用意され、外部に発送されない覚書は、・・・公文書と見なされない。・・・ただし、これらが関連する案件又は事件に対して事実に関する情報を付け加える場合は、この限りでない。」と定め、覚書のような意思形成過程における内部文書であっても、事実は公開することを命じている。

又、デンマークの「行政文書に対する公衆のアクセスに関する法律」第4条においても同様に、「事実に関する口頭情報は、利用可能な方法で記録されなければならない。」と定め、この解釈として、「行政機関が作成した事実認定に関する文書は、適用除外としての内部文書には該当しない。」と解釈されている（以上、詳しくは、平松『情報公開』有斐閣116頁、185頁参照）。

このような考え方は、アメリカの情報自由法の適用除外（b）（5）「機関との訴訟に際しても、機関以外の当事者に法律上利用することのできない機関相互間又は機関内の覚書又は書簡」の解釈として採用され、裁判所の判例により、次のように定式化され、その後の多くの判決で、判例として確立している。

①事実と意見 この区別は、EPA v. Mink 410 U.S. 73(1973)により確立され、審議又は政策形成過程を反映する資料と純粹の事実・調査資料とは区別し得るという前提にたち、区別された場合には、事実にはアクセスすることができなければならないと判決した。又、Vaughn v. Rosen 383 F Supp. 1049 (D.D.C. 1974) aff'd 523 F 2d 1136 (D.C.Cir. 1975))では、「機関の現行の政策の目標達成機能の最終的な客観的分析を反映する」文書や及び「機関の政策が遂行されつつあるかどうかを明らかにする」文書の「事実調査又は評価に関する部分」の公開を命じた。

②経験者の意見と専門家の意見 *Tennessean Newspapers v. Federal Housing Administration*では、専門家の意見は、審議過程の一部というより、専門的な意見を含む事実の分析であるとし、不動産鑑定人の報告を含む文書の公開を命じた。同様に、専門的な科学的意見も、「専門家によって観察された事実に基づく推論で、その推論が専門知識に基づく場合」として、公開を命じた。

オーストラリアにおいても、1982年情報自由法を立案する過程で、これらの判例が検討され、適用除外を規定する際に、この区分が採用された。例えば、第34条では、閣議に提出するために作成された文書が適用除外とされているが、その1A項で「その関連文書が純粹の事実に関する資料を含む限り適用されない。」と規定している。同様の規定は、行政評議会に関する第35条1A項にも置かれている。

更に、内部検討文書の適用除外を定める第36条には、「意見、助言、勧告」等を非公開とすることができるという規定をおくと同時に、第5項では、「この

条は、当該文書に含まれる純粋の事実資料だけを理由としては文書に適用しない。」と定め、第6項では「この条は、次の各号に掲げる文書には適用しない。(a) 機関と雇用関係にあると否とを問わず、科学又は技術の専門家の科学上若しくは技術上の事項に関する意見を述べた報告を含む報告書(研究、調査又は検査の結果に対する報告書を含む)」と規定している。そして、Harris v. Australia Broadcasting Corporation(1983)は、この規定を適用して、新聞記者に Australia Broadcasting Corporationの法務部に関する二つのコンサルタントの報告書へアクセスを認めた。

カナダの情報へのアクセス法には、このことを明文で規定した条項はないが、「行政機関若しくは大臣によって、又はそのために作成された助言若しくは勧告」を適用除外とする第21条の運用の指針を定めたTreasury Boardのガイドラインでは、Factual Information(事実に関する情報)は、非公開としてはならない旨を指示している。又、同条第2項では、「第1項は、次を含む記録には適用されない。(b) 専門家又は助言者が用意した報告書で、報告を作成した当時、これらの者が行政機関の職員または大臣の職員でなかったとき」と定めている。

以上のことから、意思形成過程に関する情報であっても、意見や評価と事実とを区分することができる場合には、事実は公開すべきであるし、更に専門家の鑑定書なども事実に準ずる情報として、原則として公開の対象となることが、情報公開法を有する各国共通の認識であることが理解できるであろう。

7、議事録の非公開

東京都公文書開示等に関する条例には、極めて特異な規定がある。同条例第9条第6号には、「会議に係る審議資料、議決事項、会議録等の情報であつて、当該合議制機関等の議事運営規定又は議決によりその全部または一部について開示しない旨を定めているもの」を開示しないことができると定めている。

会議録も、既に文書になっているものは、公文書として、適用除外に該当しない限り、公開の対象となる。これらは、外部の専門家の意見であるから、事実に準ずる情報として、原則的には公開の対象となるべき情報であろう。

議事運営規定に非公開とする定めがあれば、議事録などを形式的に非公開とすることを認めるこの規定は、アメリカにおいて、制定法の漠然とした規定を根拠

に適用除外を認めていた改正前の情報自由法を想起させる。ちなみに1966年の情報自由法の適用除外(b)(3)は、「制定法により特定の開示を免除された事項」と定めていた。従つて、他の法律に秘密を保護する規定があれば、自動的に情報自由法の適用を免れると解釈される余地があった。そこで、連邦議会は、1976年に、この条項の後に、「ただし、(A)その制定法が当該事項について裁量の余地を残さない方法で非開示を要求しているか、または(B)非開示のための特別の基準を設けているか若しくは開示されない特定の種類の事項を示している場合に限られる。」を付加する改正を行った。

この改正以後、他の法律に非公開規定があることを理由に適用除外とすることを認める規定の効力は、どの国においてもその効力を否定されるようになった。例えば、カナダでは、情報へのアクセス法が制定されるときに、その第24条において、他の制定法による非公開規定を審査する委員会を設け、3年以内にその結果を報告させることとした。

オーストラリアの1982年情報自由法には、第38条に他の法律による非公開規定の効力を認める規定があるが、この規定の効力は、1984年3月に出された次の二つの判決により否定された。それは、News Corporation Limited and Ors v. National Companies and Securities Commission(NCSC)及びKavvadias v. Commonwealth Ombudsmanである。NCSCもOmbudsmanも、調査のために作成した文書については、第38条に基づく概括的な保護を与えられていた。これに対して裁判所は、単に情報を所有し、又は受領する資格を特定するに過ぎない他の法律の秘密保護規定は、非公開とされる情報の内在的性質又は特質を特定していない限り、情報自由法が限定的に定めている適用除外に該当するかどうかにより、判断されるとした。この判決によれば、弁護士、医師、助産婦の守秘規定だけでなく、合議体に秘密を指定する権限を認める規定も、情報公開法の適用除外の要件を充たしていないと判断されることになる。後述する分離開示の規定は、非公開の範囲をできるだけ狭めるために認められたものであることを考えると、特定の機関が指定しただけで、会議録などを非公開とすることを認める規定は、国民の「知る権利」を保障するために、限定的に解釈することが要求されていると考えられるからである。

なお、最近、カナダの情報へのアクセス法に基づいて最初に提起された理事会

の議事録の公開を求めた訴訟 Ken Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) の控訴審判決がおりたが、その内容が、東京都条例第9条第6号の解釈の参考になるように思われる。

この事件では、Rubinが、1985年3月6日に、数年間にさかのぼる理事会の議事録を請求したとき、彼は、請求した翌日に、アクセス担当官 (Access Coordinator) から、これらの議事録 (全部で3.9メーターになるもの) は、適用除外の第21条(1)(b) (「行政機関の長は、この法律に基づいて請求された記録が、次の情報を含むときで、作成されてから20年を経過しないときは、開示しないことができる。(b) 行政機関、大臣若しくは大臣の幹部の職員を含む協議又は審議の報告」) に該当し、開示できないと告げられた。これに対し、Rubinは、CMHCは、文書を審査してこの決定を行うのでなければ、この決定はできないはずだ。そして、24時間は、調査した上で決定を行うための時間として十分でない、と争った。

カナダ連邦裁判所は、1988年7月6日、情報へのアクセスは、

「a 政府の情報は、公衆が利用することができること。

b アクセスへの必要な適用除外は、制限され、明確であること。

c 政府の情報の開示に関する決定は、政府から独立の機関により審査されること。

d 法律は、一般公衆が通常利用することができる政府情報にアクセスする既存の手続きを補完するものであって、代替するものではないこと。」

の原則に基づいて行われなければならないと述べたうえ、Rubinの主張に同意し、第25条 (「この法律の他の規定にかかわらず、行政機関の長は、行政機関に対し記録へのアクセスの請求があつた場合で、この法律の規定に基づいて当該記録に含まれる情報その他の資料を理由に開示を拒否する権限を有する場合であつても、当該記録の内この情報又は資料を含まない部分で、かつ、それを含む部分と合理的に分離することができるものは、開示しなければならない。」) が発動されるべきだ、と述べ、CMHCは、この判決に基づいて、文書を再審査し、再度決定すべきだとした。判決は、意思形成過程に関する情報であっても、意見や評価と事実とを区分することができる場合には、事実は公開すべきであるし、専門家の意見も事実に準ずる情報として原則的には公開の対象となる情報であることを前

提として、CMHC は、請求された全ての資料が、この法律の第21条(1)(b) に掲げられ適用除外に該当すると判断したことにおいて、法律の誤りを犯している。更に、第21条(1)(b) に基づく決定が誤りがないとしても、この法律の第25条の規定に基づく分離開示を行わなかったことにおいて、第2の誤りを犯していると判断したのである。

8、部分公開について

殆どの情報公開条例には、分離開示の規定が置かれている。この規定は、実務上は重要な意味をもつ。というのは、公開の請求の趣旨を判断することができるのは、請求者であり、かつ、公開が原則であるから、文書の存在自体が秘密である場合を除いては、公開請求された文書は、すべて秘密部分を削除した上で公開しなければならないからである。

例えば、実際に見聞したカナダの例では、文書全体が非公開文書に該当する場合でも、非公開でない日付と署名以外を削除して公開するという実務が、情報オンブズマンの指導により定着している。これでは意味がないという反論もありうるが、意味があるかないかは、請求者が判断することであつて、公開を請求された側が一方的に判断して、全体を非公開とするのは、むしろ「知る権利」を損なうと考えられている。

9、おわりに

スウェーデンには、1975年の憲法改正まで、人権規定としては、情報公開を含む出版の自由に関する基本法があっただけで、その他の人権を保障する規定は、憲法にはなかった。にも拘らず、スウェーデンは、世界でも人権が最も尊重されている国として有名であつた。このことは、情報公開を含む表現の自由が保障されておれば、他の人権は、派生的に保障されることを意味する。同様のことを、アメリカについても指摘することができるであろう。アメリカにおける人権のカタログは我が国と比較すると非常に少ないが、表現の自由を含む精神的自由は、修正第1条で保障されており、その貴重な表現の自由を守るための解釈論は、我が国にも大きな影響を与えている。

このことを考えると、国民が情報公開条例を活用する意義は大きい。住民がこ

の制度を利用して、行政運用の実態を知り、行政による政策形成に参加し、公金の使途に関する疑問を質し、世論を指導することができることは、国民が主権者となったことによる最も大きな効果であるように思われる。この条例の運用や解釈を国際的な水準にまで高めることが、行政の合理化や民主化に果たす役割は、計り知れないと思われる。

社団法人自由人権協会出版物のご案内

問われている戦後に人道的解決を 台湾人元日本兵士特別援護法要綱解説

頒価 300円 ㊦170円

なぜいま“靖国神社”なのか 靖国神社問題に関する基本的見解と解説

頒価 500円 ㊦170円

フィリピンの人権状況と軍事化 1984年現地調査報告

頒価 700円 ㊦200円

在庫なし 納税者の権利宣言 わたしたちの生活と人権を確保するために

頒価 300円 ㊦170円

「エイズ予防」対策はどうあるべきか

頒価 500円 ㊦200円

★市民版人権レポート★

在庫なし No.1 公立学校教員は日本国籍を有するものに限るべきか

外国国籍の者を公立学校の教員の職に就くことから排除しようとする政府の各地方教育委員会に対する「指導」をめぐって

頒価 300円 ㊦170円

No.2 日本における精神障害者の医療上の処遇と人権侵害

頒価 200円 ㊦120円

在庫なし No.3 指紋押捺 在日外国人に対する差別的で品位を傷つける処遇について

頒価 200円 ㊦120円

No.4 捜査官憲による被疑者と弁護人との接見交通権の違法な侵害について

頒価 200円 ㊦120円

No.5 日本の保釈制度の現状は国際人権規約に違反する

頒価 200円 ㊦120円

No.6 日本の刑事拘禁施設における懲罰制度およびその運用実態は

国際人権規約に違反する

頒価 200円 ㊦120円

情報公開・個人情報保護法制定シリーズ★

住民の知る権利の確立をめざして 情報公開モデル条例案とその解説

頒価 500円 ㊦170円

会議公開制度の確立をめざして 会議公開法案・条例案とその解説

頒価 500円 ㊦170円

個人情報保護制度の確立をめざして 個人情報保護法案・条例案とその解説

頒価 500円 ㊦170円

真の個人情報保護制度の制定を求めて 個人情報保護法の政府案の重大な問題点

頒価 500円 ㊦200円

在庫なし 暴かれた政府の秘密

米国情報自由法 (FOIA) によって公開された米国政府の記録

頒価 1,000円 ㊦200円

★国家秘密法反対シリーズ★

在庫なし No 1 暗黒時代を再現する自民党の「スパイ防止法案」に反対しよう

頒価 200円 ㊦120円

在庫なし No 2 国家秘密法 自民党「一問一答のウソ」

頒価 300円 ㊦170円

在庫なし No 3 国家秘密法 自民党「修正案」のトリック

頒価 300円 ㊦170円

No 4 自民党修正案への疑問 国家秘密法ではなく情報公開法を！

頒価 300円 ㊦170円