

情報公開法における不開示情報

松 尾 直

目 次

- 一 情報公開法の開示原則
- 二 行政文書と不開示情報
- 三 不開示情報の種類

一 情報公開法の開示原則

わが国の情報公開法は、一九九九年（平成十一年）五月七日に正式には行政機関の保有する情報の公開に関する法律（法律第四二号）として制定された。情報公開法の制定までは、かつて一九七九年（昭和五四年）一月に大平正芳首相と河野洋平新自由クラブ代表との政策協定で情報公開法の制定を明示された。翌一九八〇年（昭和五五年）一月の第九一通常国会における大平首相の施政方針演説で「情報の公開と管理についての論議が高まっております。政府は、これまでも、その改善に努力を重ねてまいりましたが、今後とも情報の円滑な提供と適正な管理を図るため鋭意検討を行い、所要の改善措置を講じてまいる所存であります。」と示したが、以来制定にいたるまでに二〇年を経過したことになる。二百年以上前に、欧米では、スウェーデンが情報公開法の母国として一七六六年に情報公開を定める著述と出版の自由に関する憲法法律を世界最初に制定して以来、二〇世紀以降では、一九五一年にフィンランド、一九七〇年にデンマークおよびノルウェーが情報公開法を制定し、北欧諸国に情報公開の先進性がみられる。わが国でも、百年以上前に、東京専門学校（早稲田大学）で憲法論の講義を担当した小野梓が、『国憲汎論』上巻の中で一八八二年（明治五年）に、「政治ノ公開」は公開

の対象が「行政諸般」に及ぶ広汎なものとしている。そこでは、公開の目的、理念を「天下ノ公衆」による国政監視と判断材料の提供、現代風に言えば「知る権利」に奉仕するものとしている。今を去る百年前に、日本においても、ヨーロッパ一九世紀の思想的到達点とほぼ同質のものが情熱的に説かれていたことは、現代の我々にとって忘れてはならないことであろう¹⁾。とくに「行政諸般ノ報告ヲ公ニシ」また「政府ノ所為ヲ公知シ以テ自カラ安スルハ人生缺クヘカラサルノ権利」としたことは、二百年以上前のフランスにおける一七八九年の人権宣言第一五条の規定で「社会は、全ての公務員に対して、その行政における報告を請求する権利を有する。」と定められた法理に通ずる理論と解され、今もなお注目すべきことと思われる²⁾。つまり、情報公開が「人生缺クヘカラサルノ権利」として、基本的人権に位置づけられていることになるであろう。

情報公開法としては、ヨーロッパでは、一九七八年にフランスおよびオランダ、一九八七年にオーストリア、一九九四年にベルギーが制定している。北アメリカ大陸では、一九六六年アメリカ合衆国、一九八二年にカナダが制定しており、オセアニアでは、一九八二年にオーストラリアおよびニュージーランドが制定している³⁾。さらに、アジアでは、一九九六年に韓国が情報公開法を公共機関の情報公開に関する法律として制定し、アジアで最初の情報公開法である⁴⁾。

他方、わが国では、一九八〇年（昭和五五年）における国会での情報公開に関する大平首相の施政方針演説以来、地方公共団体において情報公開条例の制定が国よりも先行し、一九八二年（昭和五七年）に、情報公開条例を市町村としては山形県金山町、都道府県としては神奈川県が最初に制定した。

注1) 石村善治「近代国家と公開原則」、『情報公開——その原理と展望』法律文化社、一九八三年、二二——二三頁。

2) 同上。

3) 拙著『情報公開制の現実』高文堂出版社、一九九二年、三——四頁。

4) 右崎正博「公共機関の情報公開に関する法律——韓国」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、二四四頁。

自治省の調べによると情報公開の制定状況（要綱も含む）は、一九九八年（平成一〇年）四月現在で都道府県ではすべて条例があるものの、市町村は五三三団体にとどまり、市町村全体のうちで五一〇団体の約一五パーセントを占めているに過ぎない。内訳は、市が三二一、町が一六一そして村が二八団体である。しかし、この一年間で制定の動きは加速しており、県内の市町村で一つも情報公開条例を制定していないのは佐賀県だけである⁵⁾。また、一九九九年（平成一一年）四月現在では、情報公開条例の地方公共団体における制定状況が、全都道府県および市町村の八三八団体で約二六パーセントに増加している。内訳は、市が四五七団体で六八・一パーセント、町が三〇六団体で一五・四パーセントそして村が七五団体で一三・二パーセントになっている。市町村では、市の情報公開条例の制定率が全体の約七割と増加しているのに対して、町村の制定率が一割台と立遅れているものと認められる。中国地方の市町村では、情報公開条例の制定率が、一九九九年（平成一一年）四月現在で、1. 山口県で二六・八パーセント、2. 広島県で一八・六パーセント、3. 岡山県で一・五パーセント、4. 島根県で一〇・二パーセント、5. 鳥取県で五・一パーセントの順になっている。山口県のばあいは、市が七八・六パーセント、町が一〇・八パーセント、村が〇パーセントで、矢張り市の制定率が高い様である。

なお、韓国では、日本の地方自治体における情報公開制度の進展に刺激されて、一九九一年に清州市ではじめて行政情報公開条例が議員立法として制定されて以来、地方自治団体の間に条例によって情報公開制度を導入する動きが広がり、またたく間に過半数を超える地方自治団体に普及した⁶⁾。韓国の情報公開法である成立した公共機関の情報公開に関する法律の内容をみると、知る権利の保障、国民の国政参与、国政運営の透明性確保が目的規定に明記され、コンピュータ処理される媒体に記録された事項も対象であるとされる⁷⁾。一九八七年の大韓民国憲法には、知る権利の明文規定はないのであ

5) 『毎日新聞』、一九九九年五月八日号。

6) 右崎正博、前掲、二四四—二四五頁。

7) 同上。

るが、情報公開法により知る権利を明記したことは国民の権利意識を重視したものと解され、注目すべきことと思われる。

わが国の情報公開法には、その目的として、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする（第一条）と定められる。また、開示請求権として、何人もこの法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる（第三条）と定められる。そこで、行政文書の開示を請求する権利が、何人にもあり、これに応じて、行政機関の長が、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務を負うことになるのである。とりわけ、行政文書の開示につき、行政機関の長に対し、国民に説明する責務を認めたことは、欧米の憲法に定めたアカウントビリティ（accountability）の原則を定めたもので評価される。すなわち、アカウントビリティは、アメリカのヴァージニア権利章典（一七七六年）には、全て権力は、人民に存し、したがって人民に由来する。行政官は、人民の受託者かつ公僕であり、常に人民に対し責任を負う（第二条）と定められた。また、アメリカのマサチューセッツ州憲法（一七八〇年）には、全ての権力は、本来人民に存し、人民に由来する。立法、行政、司法のいずれにおいても、権力を与えられた政府の長官および公務員は、人民の代理人または執行者として、常に人民に説明する責務を負う（第五条）と定められた。さらに、フランスの人権宣言（一七八九年）には、社会は、全ての公務員に対して、その行政における報告を請求する権利を有する（第一五条）と定められた。続いて、フランスの人権宣言（一七九三年）には、何れの租税も、公益のためでなければ設定できない。全ての市民は、租税の設定に参加し、その使途を監視し、かつその報告を受ける権利を有する（第二〇条）と定められた。そこで、報告を受ける市民の権利に対応して、公務員としては報告する責務を負うものと解されるのであるし、これが説明

責務の由来として認められるのである。

近年では、アメリカの情報自由法（一九六六年）である FOIA については、「行政の市民に対する説明責務（accountability）を全うさせることにより、行政の監視と行政への参加の実効性の確保に資することを目的としたものといえることができる。FOIA に関する判例の中にも、FOIA の目的として、右の公開性の促進により説明責務を全うさせることを挙げているものがある⁸⁾。」とされている。これと同様の内容であるのが、わが国の行政改革委員会行政情報公開部会による一九九六年（平成八年）四月二四日の情報公開法要綱案（中間報告）であり、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とする（第一 目的）と示されたのである。その後、行政改革委員会行政情報公開部会による一九九六年（平成八年）一二月一六日の情報公開法要綱案（最終報告）においても、同じく、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とする（第一 目的）として、政府の説明責務および国民による行政の監視・参加が示されているのである。ところが、一九九九年（平成十一年）に制定の情報公開法第一条（目的）には、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることがそのまま定められているのはよいとして、他方の国民による行政の監視・参加の充実に資するとの文言が削除されているのは残念なことであると認められる。主権者である国民（日本国憲法前文・第一条）としては、常に行政への監視・参加が必要であることが、行政情報の公開において認められるべきであろう。

情報公開法には、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定める（第一条）とあるが、情報公開における開示請求権を憲法の原理と認められる国民主権主義に位置づけたことは注目すべきことである。そうであるならば、同時に憲法のもう一つの原理であるところの、基本的人権尊重主義に位置づけることも必要であると思われる。情報公開における開

8) 宇賀克也『アメリカの情報公開』良書普及会、一九九八年、一二頁。

示請求権については、情報公開法において、憲法の人権規定の位置づけが明記されていないのである。そこで、国会においては、情報公開における開示請求権につき、憲法解釈より認められるべき「知る権利」を明記するかどうか審議されたものの見送られた⁹⁾。なお、行政改革委員会行政情報公開部会による一九九六年（平成八年）一二月一六日の情報公開法要綱案（最終報告）で、「知る権利」という概念については、多くの理解の仕方があるのが現状である。本要綱案では、情報公開法の目的規定に「知る権利」という言葉を用いることはしなかったが、「国民主権の理念にのっとり」という表現によって、憲法の理念をふまえて充実した情報公開制度の確立を目指していることを明確にしておきたいとしている。

しかし、情報公開法を憲法上の「知る権利」を具体化するものととらえることによって、公開に対する制限として働く不開示（適用除外）措置を必要最小限の範囲に限定させることができるということにある。情報公開法を憲法上の「知る権利」を具体化するものととらえる限り、一定の情報を適用除外扱いし不開示（非公開）とするのは、「知る権利」を制限することになるから、それはあくまで例外的な措置でなければならず、その範囲は明確に定められ、かつ、必要最小限の範囲にとどめられなければならないことになる¹⁰⁾。情報公開法のなかに、知る権利の保障を明記するならば、それが開示請求権の根拠となり、また解釈の指針を方向づけることにもなるので、重要なことと思われるのである。すでに、情報公開法の制定より先行した地方公共団体の情報公開条例には、知る権利の保障を明記したものがあり、注目されるべきことであろう¹¹⁾。

9) 『読賣新聞』、一九九九年五月八日号。

10) 右崎正博「情報公開請求権と『知る権利』——情報公開法の憲法的基礎づけをめぐって」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、三一頁。

11) 山口県内で、情報公開条例に「知る権利」を定めている市は、制定年順で次の通りである。光市情報公開条例（一九九七・平成九年一二月二六日）（目的）「第一条 この条例は、市民の知る権利の尊重を基本理念とし、市が保有する文書の公開を求める市民の権利を保障する」。防府市情報公開条例（一九九八・平成一〇）
(次頁脚注へ続く)

二 行政文書と不開示情報

わが国の情報公開法においては、情報公開の原則により開示されるべき情報が、行政文書（第一条，第二条第二項）として定められている。これに対して、開示の原則の例外となるのは、不開示とする不開示情報（第五条）として制限列挙し定められている。つまり、行政文書は、情報公開の原則により開示されるべき情報であるのに対し、不開示情報は、情報公開の適用除外により例外として開示しないことができる情報ということになるのである。

わが国の情報公開法は、国家における最高の権力であるところの国民民主権の理念にのっとり、行政文書の開示請求権を定めており、明記はないものの解釈上基本的人権としての知る権利の保障が認められるべきところでもあるから、情報公開の対象となる行政文書の範囲は拡大して解すべきである。これに対して、不開示情報は、制限列挙し定められる情報公開の適用除外となる例外であるから、厳格に、可能な限り限定的に縮小して解すべきであるといえるであろう。

なお、情報開示請求権としての「知る権利」を直接承認した最高裁の判決は見あたらないことは確かである。最高裁はこれまで何度か、「読み、聴きそして見る自由」や「意見，知識，情報の伝達の媒体である新聞紙，図書等の閲読の自由」，また、「さまざまな意見，知識，情報に接し，これを摂取する」自由など，情報受領の自由が，憲法二一条によって保障されることを認

〇年六月二四日）（目的）「第一条 この条例は，市民の知る権利を保障し，公文書の公開を請求する権利について定め，市政について市民に説明する責務が果たされるようにする」。新南陽市情報公開条例（一九九八・平成一〇年九月三〇日）（趣旨）「第一条 この条例は，市がその諸活動について市民に説明する責務を全うするようにするとともに，市民の市政に対する理解と信頼を深め，市民の市政参加を増進し，もって公正で開かれた市政の推進に寄与するため，基本的人権としての知る権利の理念に基づき，市民の情報の公開を求める権利を保障する」。下松市情報公開条例（一九九九・平成一一一年三月三一日）（目的）「第一条 この条例は，基本的人権としての知る権利を理念として，市が保有する公文書の公開を求める市民の権利を保障する」。

めてきた。しかし、いずれも消極的な情報受領の自由についてのものである。博多駅テレビフィルム提出命令事件大法廷決定（最大決昭四四・一一・二六刑集二三・一一・一四九〇）では、報道の自由が「民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである」として、はじめて「知る権利」への言及がなされた¹²⁾。そこで、国民と報道機関との関係をみる限りでは、国民が報道としての情報を受けるところの消極的な受け手の立場にあるから、知る権利のなかには知らされる自由が含まれると理解することもできる。しかし、知る権利は、それ自体の中心に文字通り積極的な挙動としての作為により知ることを求める権利が含まれ、それが「取材の自由」という形式で情報を求める権利と認めることも可能であろうし、ひいては国民が情報を求める権利つまり情報請求権さらに情報公開請求権の憲法上の根拠としてみることもできるのである。

最高裁が、本事件において国民の「知る権利」を示したことは、報道機関からの報道による資料としての情報を提供されることを知るという意味も認められるし、また報道機関の情報を市民が求めることにより知るという意味としても認められる。最高裁による「知る権利」との用語の表現は、文理解釈からもあえて知らされる受け手としての用語で示されていないのであるから、むしろ「知る権利」の表現を広く解釈し、そのなかに知らされるという受動面のほかに、知るという本来の能動・積極面も含まれているとみるのが妥当であり、また可能であるとも考えられるのである¹³⁾。したがって、知る権利という用語を最高裁が示したことは、それが憲法第二条に根拠づけられる知る権利を明示したことに意義があるのであって、知る権利を広義に解すべきであると思われる。

すなわち、知る権利は、広義に解するならば多様性が認められ、イエリネ

12) 右崎正博「情報公開請求権と『知る権利』——情報公開法の憲法的基礎づけをめぐって」、二八頁。

13) 拙稿「情報公開と租税支出」、『徳山大学論叢 第五〇号』徳山大学経済学会、一九九八年一二月、一〇八頁。

クで知られている権利の性格についての分類より日本国憲法の根拠規定でみるならば、能動的地位における権利つまり能動的権利として、国民主権（前文，第一条，第一五条第一項，第九三条）が示されるであろう。また，消極的地位における権利つまり消極的権利としては，個人の尊重，幸福追求権（第一三条），表現の自由（第二一条），学問の自由（第二三条）および法定手続の保障（第三一条）が示されるであろう。さらに，積極的地位における権利つまり積極的権利としては，請願権（第一六条），生存権（前文，第二五条第一項）および教育を受ける権利（第二六条）が示されるであろう¹⁴⁾。これらのなかで，主権以外の権利は，基本的人権として憲法が保障すべきところの国民の権利であり，各々の権利のなかに知る権利が内在していると解されるのである。

わが国の情報公開法において，情報公開の開示請求権（第三条）の対象となるのは，行政機関の保有する行政文書（第一条，第二条第二項，第三条）である。行政文書とは，「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。）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（第二条第二項）である。ところが，行政改革委員会行政情報公開部会による一九九六年（平成八年）四月二四日の情報公開法要綱案（中間報告）には，行政文書について，行政機関の職員が職務上作成し又は取得した文書，図画，写真，フィルム，磁気テープその他政令で定めるもの（第二②）と示されていた。またその後，行政改革委員会行政情報公開部会による一九九六年（平成八年）一二月一六日の情報公開法要綱案（最終報告）においても，同じく行政文書について，行政機関の職員が職務上作成し又は取得した文書，図画，写真，フィルム，磁気テープその他政令で定めるもの（第二(2)）と示されていた。これに対して，情報公開法に定める行政文書のなかには，写真，フィルムが欠落している。しかし，このことは，情報公開法要綱案第二(2)が，

14) 拙著，前掲，二七頁。

紙を素材とする文書に限定せず、磁気テープ等についても例示し、その他の記録媒体、たとえば、磁気ディスク、光ディスクについても、行政機関の実情に応じて対象文書とすることができるようにするため、政令で指定することとしていた¹⁵⁾。そこで、情報公開法第二条第二項の行政文書には、文書、図画及び電磁記録と定められているが、それは限定列挙したものではなく、むしろ例示したものと認めるべきであるから、写真、フィルムも含まれるものと解されるのである。

他方では、行政文書に該当しない場合として、同法第二条第二項に「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」(第一号)があり、情報公開法の対象とする行政文書からの適用除外となる。これらの文書等は、従来から公開市販されており、当然のことであるといえる。また、同法第二条第二項に「政令で定める公文書館その他の機関において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がなされているもの」(第二号)があり、情報公開法の対象とする行政文書からの適用除外となる。これらの資料等は、いずれも貴重な文献類として、専門の見地より特別な取扱いを必要とすべきと解される。

三 不開示情報の種類

不開示情報は、情報公開法における行政文書の公開の原則に対して、例外として公開の適用が除外されるところの適用除外となる情報である。わが国の情報公開法では、適用除外として、情報公開上の行政文書から除外する官報、白書、新聞等(第二条第二項第一号)および歴史的・文化的資料等(第二条第二項第二号)が一方にはあり、他方には適用除外として、情報公開の原則から例外として非公開とする不開示情報(第五条)が定められている。つまり、わが国の情報公開法には、大別して二種となる情報公開の適用除外

15) 宇賀克也『情報公開法の逐条解説』有斐閣、一九九九年、二四頁。

規定があることになるのである。

情報公開法や情報公開条例は、行政文書を原則公開とし、例外的に不開示情報を設けるものであるから、不開示情報がどのように設定されるかが、決定的に重要な意味をもつことになる¹⁶⁾。不開示情報の設定は、行政文書の原則公開に対する例外であるから、不開示または非公開は可能な限り種類とその内容を制限列挙し、かつその適用も厳格に限定されるべきである¹⁷⁾。適用除外規定については、公的情報の公開といっても、すべて丸ハダカにすればいい、というわけではない。それは原則の問題であり、欧州評議会の勧告も「一定のやむをえない例外を設けることを条件として、公衆は政府の記録にアクセスすべきことが望ましい」と述べている。したがって、問題は公開原則の適用を除外する事項の選定と、その運用および違法・不当な決定に対する救済にあるといえようとされる¹⁸⁾。

わが国の情報公開法には、不開示情報（第五条）が、要するに、(一)個人情報、(二)法人等情報、(三)国家安全・国際関係情報、(四)公共安全情報、(五)審議・検討情報、(六)事務・事業情報として、六種類に区分して定められている。他方、地方公共団体の都道府県における情報公開条例では、非公開情報または不開示情報が、(一)法令秘情報、(二)個人情報、(三)法人等情報、(四)行政執行情報、(五)意思決定過程情報、(六)国等協力関係情報、(七)社会的障害情報として、七種類に区分して定められている。都道府県の情報公開条例は、国の情報公開法よりも先行して制定されたが、その非公開情報の大部分は内容も国の不開示情報と同様であり、一部異なった内容となっている。すなわち、都道府県の情報公開条例には、非公開情報の内容に、法令秘情報があり、国の情報公開法にはない。また、都道府県の情報公開条例には、国の情報公開法にある国家安全・国際関係情報が定められていないのである¹⁹⁾。つまり、国と都道府

16) 宇賀克也『情報公開法の理論』有斐閣、一九九八年、一〇一頁。

17) 拙著、前掲、一一二頁。

18) 清水英夫『情報公開』日本評論社、一九八一年、六七頁。

19) 拙稿「情報公開条例における非公開情報」、『徳山大学総合経済研究所紀要 第二一〇号』徳山大学総合経済研究所、一九九九年三月、一九〇頁。

県とにおける不開示情報の種類は、基本的には同様の共通した内容であるが、各々の立場から一部に不一致が認められるといえるであろう。

(一) 個人情報 わが国の情報公開法には、個人に関する情報（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、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの（第五条第一項第一号）と定められる。個人情報について、個人のプライバシーの保護は、きわめて重要であり、すべての国の情報公開法が、個人に関する情報を不開示情報として定めている²⁰⁾。個人に関する情報の保護については、プライバシー情報型がアメリカ、ニュージーランド等であり、個人識別情報型がカナダ、韓国等である²¹⁾。わが国の情報公開法は、個人識別情報型を採用しているが、ただし書により一定事項の開示を義務づけている。すなわち、イ 法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報 ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報 ハ 当該個人が公務員である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分として定められている。これらのうち、イは、公領域情報として、個人のプライバシーを侵害する可能性のある情報も含まれうるが、受忍限度内にとどまるものと考えられるため、開示することとしている²²⁾。ロは、要するに保護目的情報といえるが、比較衡量の結果、開示により保護される利益を、不開示により保護される利益に対し優先させるべきとする情報であるといえるであろう。ハは、公務員情報として、公務員の職及び職務遂行にかかる情報である。他方、公務員が用い

20) 宇賀克也、前掲、五七頁。

21) 同上、五八頁。

22) 宇賀克也『情報公開法の逐条解説』四六頁。

る情報に関しては、一般規定として、行政文書とは、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をいう（第二条第二項）と定められる。そこで、法第二条第二項の一般規定には、行政機関の職員たる公務員が組織的に用いるものである情報が定められるのに対し、第五条第一項第一号但書八にある個人情報としての公務員の職務遂行にかかる情報の規定は特別規定として認められるべきである。そうであるとすれば、一般規定の定義で行政文書が公務員が組織的に用いる情報よりも、公務員の職務遂行にかかる個人情報についての情報開示を優先して適用すべきことになると解されるのである。

公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分の情報に関連しては、福岡県公金不正情報公開訴訟の判決（福岡地判，平成一一・三・一八）が注目に値すると認められる。すなわち、判決要旨としては、「県の公文書不存在決定通知書は、当該文書が『公文書』ではないことを前提にして、閲覧することができなくなるという不利益を一方的に原告に与えるものであるから、行政処分であるということが出来る。従って、公文書非開示処分が存在するから、原告の訴えは適法である。」とした。

旅費の不正支出の実態調査等のために知事が県職員に対して保全の指示を出したことにより保全したものであるから、知事が職務上保全したものであるということが出来る。また、旅費の不正支出の実態を把握し、その改善策を検討するために保全したものであり、知事が補助機関を用いて事実上取得したものと見える。

よって、右文書は、知事が「職務上作成し、または取得した」文書であると認められる。「公文書」に該当するから、公文書不存在決定は違法である。本件では、ノート・メモ類について、県は「職員が手控えて作成したもので、個人の預貯金通帳も任意で提出してもらったもの」として、あくまで職員個々の資料と主張してきた。だが判決は「知事が不正支出の実態を調べるため、職務で取得したもの」で、県情報公開条例の対象となる公文書と明確に指摘

した。そこで、本件に関しての「公務員が作成したものは、すべて公文書とした内容。今後、各自治体は情報開示の範囲など条例運用の方法が変わってくるのではないか²³⁾」と評価できる。

(二) 法人等情報 わが国の情報公開法には、法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。）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、イ 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるもの、ロ 行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提出されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの（第五条第一項第二号）と定められる。このうち、イは、要するに権利、競争上の地位その他正当な利益として、権利と定めたのは財産権はもとよりであると解されるし、宗教法人の信教の自由、学校法人の学問の自由等、非財産的権利が対象になる²⁴⁾。また、ロは、非公開約束条項²⁵⁾または、いわゆる任意提供情報²⁶⁾として、行政機関の要請を受け、非公開とする約束の下に初めて提供することを決めた当該情報の提供者における非公開取扱いに対する期待と信頼は、保護に値するものである²⁷⁾。なお、立法例として、オランダ法一〇条一項(c)、オーストラリア法四五条一項、カナダ法二〇条一項(b)、イギリスの行為規範（Code of Practice）一四条、ドイツ環境情報法七条四項などが、非公開約束について明文で定める。そして、実務での取扱いとして、ドイツでは約束を重視するし（生命身体に危険がある場合などは、例外的に法の一般原則による開示に服することになる）、明文の規定のないフランスでも約束が守られないことはまずありえないことであ

23) 拙稿「福岡県公金不正支出情報公開訴訟」、『讀賣新聞』一九九九年三月一九日号。

24) 宇賀克也，前掲，五四頁。

25) 同上。

26) 宇賀克也『情報公開法の理論』三一五頁。

27) 同上。

る²⁸⁾。わが国の情報関係法における任意提供情報の場合は、行政機関の要請を受けてとの条件があるから、当該条件のない法人等による自主的な情報提供の場合であれば、非公開の約束は保護の対象とすべきではないことになるであろう。このほかに、法人等情報については、但書により、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く（第五条第一項第二号）と定められているから、これらに関する法人等情報は、開示が義務づけられるとすべきである。

(三) 国家安全・国際関係情報 わが国の情報公開法には、公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報（第五条第一項第三号）と定められる。国家安全・国際関係情報は、国の安全等に関する情報²⁹⁾または国家秘密³⁰⁾ともいわれる情報である。一般に、国防および外交に関する秘密は、「国家秘密」と呼ばれ、特に秘密とする必要性が高いものと認められてきた³¹⁾。情報公開法要綱案では、国家安全・国際関係情報について、不利益を被るおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある情報（第六(3)）としたが、情報公開法では、不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報（第五条第一項第三号）と定める。これに関しては、「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」という表現を用いることによって、行政機関の長の裁量を尊重する趣旨を明確にしているとされる³²⁾。しかし、このような一般的・抽象的な「おそれ」さえあれば不開示としるのであれば、ほとんどの国家安全保障情報が不開示情報に該当すると判断されてしまうであろうとの指摘が

28) 藤原静雄『情報公開法制 [行政法研究双書 一二]』弘文堂、一九九八年、六五頁。

29) 宇賀克也『情報公開法の逐条解説』五七頁。

30) 松井茂記『情報公開法』岩波書店、一九九六年、四五頁。

31) 同上、四五—四六頁。

32) 宇賀克也、前掲、五八頁。

ある³³⁾。また、行政機関の長が認めるとして、その主観的裁量が認められるとすれば、国家安全・国際関係情報が、事実上は情報公開の原則より除外され、従来の行政秘密下に置かれる可能性を内包するであろう。不開情報の他の規定は、おそれがあるもの（第五条第一項第一号、第二号イ、第五号、第六号）または、合理的であると認められるもの（第五条第一項第二号ロ）と定めて客観性が認められる。これらの規定に対して、行政機関の長が認めると明記されていないことは、国家安全・国際関係情報の不開示規定には、特殊性が認められるので、相当の理由につき厳格に解する必要があると思われ、行政機関の長による恣意的運用が防止されるべきであろう。

（四）公共安全情報 わが国の情報公開法には、公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報（第五条第一項第四号）と定められる。公共安全情報は、公安情報・犯罪捜査情報³⁴⁾または公共の安全等に関する情報³⁵⁾ともいわれる情報である。これに該当する情報としては、次のようなものがあるといわれている³⁶⁾。犯罪の予防に関するものとして、火薬庫設置許可書、覚せい剤原材料輸出入許可証交付簿、犯罪の捜査に関するものとして、捜査関係事項照会・回答、法令違反の被疑事件の捜査、そのほか公共の安全と秩序の維持に関するものとして、収監状、拘引状、人の生命、身体、財産、地位または正常な生活の保護に関するものとして、拾得物台帳、遺失物届書、法令に基づく警察事務として、猟銃等製造事業許可書、毒物劇物製造業登録申請書、麻薬所有届などである。本規定は、刑事法の執行に限定されるところの司法警察に関する内容であり、行政警察については六号で定めている。本号の場合も、国の安全等に関する情報の場合と同様に、「おそれがあると行政機関の長が

33) 岡本篤尚『『国の安全』と情報公開』、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、六七—六八頁。

34) 松井茂記、前掲、七五頁。

35) 宇賀克也、前掲、五九頁。

36) 松井茂記、前掲、七六頁。

認めることにつき相当の理由がある情報」という表現を用いることによって、行政機関の長の裁量を尊重する趣旨を示しているとされる³⁷⁾。これまでの自治体の情報公開制度においては、すべての都道府県が公安委員会を実施機関から除外する扱いをしてきた。その理由は、警察関係の情報は秘密性を要するものが多く、また、警察事務の性質上全国的に統一した扱いが必要であるため、とされてきた³⁸⁾。

福岡県警と県議会の食糧費などに関する情報公開訴訟の判決（福岡地判，平成一一・四・二六）で、判決要旨としては、本件文書について、「出納長は、県警本部ないし議会事務局の財務担当課から送付を受けていたから、処分時において、本件文書は、被告の職員である出納長が職務上取得した文書であって、決裁または回覧等の手続きが終了し、被告において管理しているものであり、本件条例二条一項にいう公文書であったとすることができる。」とし、県警文書も公開対象になるとして、県の非公開処分を取り消したのである。警察、議会の支出関係文書も知事が管理する公文書と認め、情報公開の対象範囲を広げた妥当な判決と言える。対象外とする自治体の言い逃れは難しくなり、これまで聖域とされてきた警察、議会の情報公開も今後、加速することになるであろう。現在練られている国の情報公開法案では警察庁が対象機関に含まれており、今回の判決は法案を先取りしたものと評価できる³⁹⁾。それにしても、公共安全情報については、第四号で「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」と定められていることにより、不開示の取り扱いが濫用されることのない様に慎重を期するべきことであろう。

(五) 審議・検討情報 わが国の情報公開法には、国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に

37) 宇賀克也，前掲。

38) 右崎正博「犯罪の予防・捜査情報の保護と公開」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂，一九九七年，七三頁。

39) 拙稿「福岡県警・県議会情報公開訴訟」、『讀賣新聞』一九九九年四月二七日号。

不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの（第五条第一項第五号）と定められる。審議・検討情報は、詳しくは審議、検討または協議に関する情報⁴⁰⁾または意思形成過程情報⁴¹⁾ともいわれる情報である。なお、意思形成過程情報または意思決定過程情報⁴²⁾は、地方公共団体における情報公開条例において用いられている適用除外規定に認められるところである。むしろ、本規定が、意思形成過程情報と明記していないことは、連続した行政過程を包括的にとらえるかたちで理解されることによって、過度に広くこの不開示規定が解釈されるおそれがあることから、意識的にこの文言の使用を避けているとされる⁴³⁾。そこで、五号では、「不利益を及ぼすおそれがあるもの」との条件が付せられたものと解し得るのである。そこで、意思決定前の情報に対しても、情報公開法における国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進（第一条）の見地から、公開の原則が適用されるべきことになると解されるのである。

（六） 国等協力関係情報 わが国の情報公開法には、国の機関又は地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、所定のおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの（第五条第一項第六号）と定められる。所定のおそれとしては、イ 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ ハ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ ニ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ ホ 国又は地方公共団体が経営する企業に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれが列

40) 宇賀克也，前掲，六〇頁。

41) 藤原静雄，前掲，一三五頁。

42) 八木敏行『情報公開』有斐閣，一九八六年，一七四頁。

43) 宇賀克也，前掲，六〇頁。

挙されている。イ乃至ホは、要するに、国または地方公共団体が行う各種の事務に関し、それらを困難にし、または不当に害し、若しくは支障を及ぼし、あるいは正当な利益を害する等の、おそれがある典型的な事例を示しているものと解されるのである。したがって、六号では、その他当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとして、その他の支障の場合を定めたものと考えられるのである。