

情報公開の現状と展望

松 尾 直

目 次

- 一 情報公開の欧米における制度化
- 二 情報公開の理論と行政秘密制
- 三 情報公開の現状
- 四 情報公開の展望

一 情報公開の欧米における制度化

情報公開は、情報化社会において、世界各国はもとよりわが国また地方公共団体においても、その必要性が重要視される傾向にあるといえる。そこで、情報公開の制度化は、すでに、スウェーデンをはじめ欧米諸国ではかなり定着した国々が認められる。わが国では、地方公共団体の全都道府県が国に先行して情報公開の制度化を実現し、市町村においても情報公開の制度化が増加の傾向にあるし、国もようやく情報公開法の制定が具体化してきたところであるが、制定と施行までは数々の曲折が予期されるであろう。

情報公開には、「公文書」のような有形情報の公開と「会議」のような無形情報の公開とがある。この場合、会議の議案・議事録・審議資料等会議に付帯して生ずる有形情報であるが、その公開は有形情報の公開である「公文書公開」と考えるのが普通である¹⁾。現在、情報公開の制度化が進められているのは、行政情報としての公文書である有形情報の公開である。わが国の情報公開法案は、行政情報のうち公文書である有形情報の公開を制度化するものであるし、また地方公共団体においてすでに制定されているものあるい

注1) 八木敏行『情報公開』有斐閣、一九八六年、六七頁。

は制定を進めているものも、一般に知られているものは公文書の公開である。そこで、都道府県においては、公文書公開条例と明確に示している場合もあるし、情報公開条例として定めている場合もある。

情報公開を国家機関においてみるならば、立法、行政、司法における情報公開として広義に解することができる。すでに近代国家では、一般に立法機関としての議会の公開、司法機関としての裁判所での公開裁判が実現されてきた。現代国家においては、行政機関である政府の情報公開の制度化が最も重要な課題となっている。すなわち、「政府の行為を公開して国民が監視できるようにしておくことは、国民主権や民主主義の原理に基礎をおく憲法体制の基本的要請である。公開の確保が政府情報を国民に伝える基礎だと考えられてきた²⁾。」とされる。日本国憲法では、情報公開に関する規定とみられるものに、国会における会議の公開と議事録の公開（第五七条）および裁判の公開（第八二条）を定めているし、これらの規定は情報を広く国民に対して公開するものである。ところが、日本国憲法では、行政情報に関して、内閣総理大臣は、一般国務及び外交関係について国会に報告（第七二条）、内閣は、国会及び国民に対し、定期に、少なくとも毎年一回、国の財政状況について報告（第九一条）と定め、その限度で情報公開を示すものとすることもできる。他方、国民の知る権利（第二一条）を行政情報に対して実現するためには、情報公開を具体化する法制度が必要であると認められる。そこで、近年になってようやく、情報公開法の制定が具体化してきたものである。しかし、欧米諸国の情報公開法制定に対しては、わが国の場合としてかなりの立遅れがみられるといえるであろう。

欧米諸国では、行政情報公開の一般法として、すでに一七六六年、スウェーデンが情報公開法の母国になる世界最初の情報公開を定めたところの、「著述と出版の自由に関する一七六六年の憲法法律³⁾」を公布した。このなか

2) 戸松秀典「情報の公開」、『現代の法 10 情報と法』岩波書店、一九九七年、一六四頁。

3) 平松 毅『情報公開——各国のしくみと理論——』有斐閣、一九八六年、一〇三頁。

に含まれている重要な原則の一つが公文書公開であり、他の一つが検閲の廃止であった⁴⁾。スウェーデンでは、情報公開を定める出版自由法が一九八三年に改正された。二〇世紀後半には、フィンランドが一九五一年に公文書公開法を制定、デンマークが一九七〇年に行政文書アクセス法を制定し一九八五年に改正、ノルウェーが一九七〇年に行政公開法を制定しており、北欧諸国に情報公開の先進性が認められる。また、ヨーロッパでは、フランスが一九七八年に行政文書アクセス法を制定、オランダが一九七八年に行政情報アクセス法を制定、オーストリアが一九八七年に連邦行政機関情報公開法を制定、ベルギーが一九九四年に行政公開法を制定している。なお、イギリスの国レベルでは、情報公開の法律は制定されていないが、一九九四年「政府情報へのアクセスに関する行動規範⁵⁾」により、情報公開制度が運用されている。北アメリカ大陸では、アメリカ合衆国が一九六六年に情報自由法を制定、カナダが一九八二年に情報アクセス法を制定している。オセアニアでは、オーストラリアが一九八二年に情報自由法を制定、ニュージーランドが一九八二年に行政情報法を制定している。アジアでは、韓国が一九九六年に「公共機関の情報公開に関する法律⁶⁾」を制定している。これらの国々は、わが国とも国際交流関係がきわめて密接であり、自由主義体制の開かれた政府として民主政治が発展してきているし、そこで情報公開制が果たしている役割は重要であるとみられる⁷⁾。

情報公開の必要性に関しては、第一に、政府の行為を公開して国民が監視できるようにしておくこと、第二に、行政権限の拡大が行政情報の公開の必要性を生んでいること、第三に、情報は、国民の前に秘匿されることもあり、政府の行為の不透明さが増した、第四に、あいついで発生する政府の腐

4) 同上。

5) 宇都宮深志「情報公開制における行政機関」、『講座・情報公開——構造と動態——』ぎょうせい、一九九八年、一六八頁。

6) 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。

7) 拙著『情報公開制の現実』高文堂出版社、一九九二年、四頁。

敗問題、不祥事が政府情報の公開を強く促していることをあげなければならぬ⁸⁾。諸外国における情報公開の制度化の背景には、官僚秘密政治、政府中枢部の不正事件に対して、民主政治の強化を目指すため情報公開を制度化したことが認められる。

スウェーデンでは、政党派閥集団とされるハッツによる検閲の運用に対して、キャップス集団は、重大な政治的事柄に関する情報を国民から遮断していると非難していたが、特にハッツが公文書を行政財産とみなす規定を置いて、これを秘密とする政策に反対していた。一七六六年、キャップスが政権を握ると同時に、公務員の刑事責任の強化、検閲の廃止などの改革が行われたが、このなかに公文書公開制も含まれていたのである⁹⁾。つまり、スウェーデンにおける情報公開の制度化が実現した背景には、政府の秘密政策に対する批判が重要な一因となったものと受けとめられるのである。

アメリカでは、政府による秘密主義が横行するようになり、とくに第二次大戦中・大戦後においては国際情勢に関する情報が秘密にされることが多くなった。そこで、アメリカのジャーナリストが情報公開を求める運動を展開し、そのさいに、「知る権利」(right to know)という主張を提起した。また、「知る権利」と同様な発想は、すでに、一九四三年にはじまる合衆国最高裁判所の一連の判決のなかで出てきている¹⁰⁾。さらに、政府情報の公開を求める市民の動きが活発化するにつれて、市民を代表する連邦議会が、行政機関の情報を入手する方策を検討するようになった。連邦議会は、一九六六年に一九四六年の行政手続法 (APA) の情報公開に関する第三条を改正する法律を単独法として成立させた。その後、議会は、さらに一九六六年七月四日の法律の規定を法典化するために第五五二条を改正する法律を制定した。こ

8) 戸松秀典、前掲、一六四—一六五頁。

9) 平松 毅、前掲、一〇二頁。

10) 堀部政男「アメリカの情報自由法」、『情報公開と知る権利』三省堂、一九九二年、一二八頁。マーチンス対ストラザーズ市事件 (Martin v. City of Struthers, 319 U. S. 141 (1943) 最高裁判所は、文書の戸別配布を禁止している条例を無効としたが、情報を「受ける権利」(right to receive) は修正第一条によって保護されている、と述べた。

の法律が一九六七年七月四日に施行され、一般に一九六七年FOIA（情報自由法）と呼ばれているものである¹¹⁾。一九七二年、モーヘッドを長とする連邦議会下院監視小委員会で情報公開に関する広範囲にわたる公聴会が開催されることになったが、その場で、行政機関がFOIAの遵守に抵抗している旨の多くの証言がなされることになった。また、同年に発覚したウォーター・ゲート事件により、行政の秘密主義に対する批判が高まった¹²⁾。FOIAは、少なくとも法律のうえでは、情報を比較的容易に公開させることができそうにみえるので、行政機関に対し、多くの情報公開請求がなされるようになった。しかしながら、行政機関は、適用除外をたてにとって請求を拒否する場合がしばしば生じたので、裁判所に訴訟が提起され、その解釈をめぐる争われることが少なくなかった。また、ウォーター・ゲート事件が発覚するに至って、連邦議会も、改正を検討するようになり、紆余曲折を経て、七四年一〇月はじめにFOIAを改正した¹³⁾。これらにより、アメリカにおける情報公開の制定過程には、一連の政府による行政秘密主義の政策やウォーター・ゲート事件における不正な情報収集活動が背景に存在していたものとうかがわれるであろう。

そこで、これらの政治的背景に対して、アメリカでは、政府情報の公開と政府情報に対する公衆からのアクセス権を保障する一連の法律が制定されていったのである。一九六六年に制定された情報自由法（Freedom of Information of 1966, FOIA）は、政府の公文書である有形情報の公開を定めている。一九七二年に制定された連邦諮問委員会法（Federal Advisory Committee Act of 1972）は、法律または再組織プラン（reorganization plan）により設けられたもの、大統領により設けられまたは利用されるもの、一ないし二以上の行政庁により設けられまたは利用される諮問委員会に対して、その会議を原則として公開すべきこと、さらに会議の詳細な議事録の作成と

11) 同上、一二九頁。

12) 宇賀克也『アメリカの情報公開』良書普及会、一九九八年、三頁。

13) 堀部政男、前掲、一三一——一三二頁。

その公衆への閲覧・複写とを義務づけることによって「開かれた政府（open government）を確保することを目的とするものである¹⁴⁾。連邦諮問委員会は、従来公開された有形情報に加えて会議としての無形情報の公開を定めたことが注目される。また、一九七四年に制定されたプライバシー法（Privacy Act of 1974）は、「連邦政府の情報活動から国民のプライバシーを保護する基本的な法律¹⁵⁾」として、公的部門における最も基本的なプライバシー保護法で、「記録システム」を有する「行政機関」にプライバシー保護措置を義務づけ、「個人」に記録システムへのアクセス権をみとめていとされる¹⁶⁾。そこで、同法については、「個人は、自己の選んだ同伴者ともども、自己に関する記録を閲覧し、その複写をすることができる¹⁷⁾。」とされており、有形情報となる記録の個人情報への開示請求権がアクセス権として保障されることになる。さらに、一九七六年に制定された政府日照法（Government in Sunshine Act of 1976, GSA）は、開かれた政府の確立をめざすもので、まさに行政庁の審議過程の公開を意図したものであるし¹⁸⁾、FOIAが適用除外とした行政庁内の審議＝意思決定過程それ自体の公開を目的とした法律である¹⁹⁾。GSAは、無形情報であるところの行政機関の会議が、特定の場合を除き、各部分を公衆の監視に対し公開すると定めることにより、行政機関の会議公開原則を示したものである。

二 情報公開の理論と行政秘密制

わが国では、明治維新による近代化以降、早くも情報公開に関して、「政

14) 岡本篤尚『国家秘密と情報公開——アメリカ情報自由法と国家秘密特権の法理——』法律文化社、一九九八年、二頁。

15) 岡田安功「諸外国におけるプライバシー保護制度——アメリカ」、『プライバシー権の総合的研究』法律文化社、一九九一年、二五一頁。

16) 同上、二五二頁。

17) 宇賀克也『アメリカ行政法』弘文堂、一九八八年、二五頁。

18) 同上、二六—二七頁。

19) 岡本篤尚、前掲。

治ノ公開」の理論が展開された。しかし、その後は昭和の戦前にかけて、行政秘密制あるいは官僚秘密ともいえる体制が継続してきたのである。つまり、行政官僚秘密主義の政策が原則であったといえるし、国民には行政情報に対し知る権利が保障されず、むしろ国民の言論・集会・情報活動に対し規制が強化される方向へ進んで行ったのである。すなわち、明治維新の一八六八年（明治元年）には、新政府の近代化政策を示した基本綱領とみられる五カ条の御誓文第一条に「広く会議ヲ興シ万機公論ニ決スベシ」とあり、国民一般に言論・集会活動を推進すべき目的があるとも理解できるのであるが、「列侯会議を開く主旨で、当時は庶民代表参加の議会を設ける意思のないのは勿論、藩の制度さえ廃止する計画もなかった²⁰⁾。」といわれている。しかし、「万機公論」の文言は、其の後のわが国における言論・出版活動とりわけ自由民権運動に影響を与えたことであろう。一八七四年（明治七年）には、板垣退助、江藤新平が民選議院設立建白書を左院に提出したが受理されず、板垣らはそれを「日新真事誌」に掲載、そこから自由民権運動の幕が切っておとされたといわれる²¹⁾。

これらの動向に対して、政府は、一八七五年（明治八年）より、新聞紙条例、出版条例を定めた。また、一八八〇年（明治一三年）には、政府が集会条例を定めて、言論・出版活動への規制を実施することになった。新聞紙条例には、第一条に「政事法律ヲ記載スルコトニ附タリニ批評ヲ加フルコトヲ禁ズ」と定められた。また、改正新聞紙条例（一八七五年・明治八年）には、第一条に「凡ソ新聞紙時々ニ刷出雑誌ヲ発行セントスル者ハ持主若クハ社主ヨリ其ノ府県庁ヲ經由シテ願書ヲ内務省ニ捧ゲ允准ヲ得ベシ」と定められ、さらに第一三条に「政府ヲ変壞シ、國家ヲ顛覆スルノ論ヲ載セ騒乱ヲ煽起セントスル者ハ禁獄」と定められて、検閲と出版内容の規制を強化する方向が示されたのである。つまり、当時としては、政府が、国民の間における

20) 稲田正次『憲法提要 新版』有斐閣、一九七三年、八六頁。

21) 富田信男「情報と政治変動」、『情報と社会変動』北樹出版、一九八九年、一八八頁。

情報の自由な流通を規制し、政府の情報は公開しない政策であったものとみられる。

わが国では、一八八一年（明治一四年）のいわゆる政変で、官有物払下事件における政府の動向が注目された。すなわち、開拓使長官黒田清隆は、一四〇〇万円を投じた官有物を、三八万円・無利息三〇か年賦で、関西貿易社に払い下げる案を閣議に提出し、参議大隈重信らの反対を押し切り八月一日に決定した。この払下問題が政府の議題となった七月末、東京の諸新聞は一斉に批判の論陣を張った。新聞にみられる世論は、政府と政商の結託批判から藩閥政府批判へ、さらには国会開設要求に発展していく。そして、大隈の払下反対と国会開設意見書を支持し、大隈の声望は高まった。こうした状況下で政府首脳部には、大隈と在野民権陣営の結合という大隈陰謀説が確信的に広まっていく。ここに、大隈追放が決定された。大隈は後年「天下の人心が自ら我れに向へり、藩閥も軍人も眼中に無し、と過信したのが我輩の大なる誤りであった（『大隈侯昔日譚』）」と述べている²²。翌一八八二年（明治一五年）に大隈重信が創立した東京専門学校（早稲田大学）で憲法論の講義を担当した小野梓は、『国憲汎論』上巻（一八八二〔明治一五〕年）の中で「政治ノ公開トハ諸般ノ政事ヲ公示シテ之ヲ秘匿セサルヲ謂ヒ夫ノ廣會議事ノ公聴ヲ允シ法廷審理モ傍聴ヲ得セシムルヨリ以テ行政諸般ノ報告ヲ公ニシ諸種ノ條約ヲ示ス等ニ至ルマデ皆ナ是レ政治ヲ公開スルノ手段ニアラサルハ無ク其新聞雑誌等ヲシテ自在ニ政府ノ所為ヲ記載スルヲ得セシムルカ如キ亦均シク之ヲ公開スルモノナリ而シテソノ公開ヲ要スル所以ノモノハ他ナシ政事ハ天下萬衆ノ公事ニシテ在官者数人ノ私事ニ非ラサルヲ以テナリ是ヲ以テ政府、其為ス所ヲ公開シ天下ノ公衆ヲシテ目コレ見、耳コレヲ聞キ、心コレヲ是非スルヲ得セシムルハ理ノ必然ナルモノニシテ勢ノ終ニ抗スヘカラサルモノナリ」とし、結論に「政治ヲ公開シ民人ヲシテ自在ニ官府ノ為ス所ヲ知ルヲ得セシメ以テ自カラ安スル所アラシムルハ一廣ノ康安ヲ保チ其一致

22) 勝田政治「明治一四年の政変——大隈の追放」、『大隈重信 125話』早稲田大学出版部、一九八九年、四五頁。

ヲ堅クスルノ最大要術ニシテ官民相依ノ機實ニ斯一邊ニ繋レリ而シテ今ヤ専ラニ民人ノ一面ヨリ落想シ更ニ其閑スル所ヲ究ムルニ政府ノ所為ヲ公知シ以テ自ラ安ンスルハ人生缺クヘカラサルノ權利ニシテ自由ヲ貴フモノ、甚重ンスル所ナリ」と示したのである。小野梓の「政治ノ公開」論は、公開の対象が「行政諸般」に及ぶ広汎なものとなっている。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²³⁾。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ンスルハ人生缺クヘカラサルノ權利」としたことは、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に「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も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。

小野梓による「政治ノ公開」が示すところ、その対象が立法のみならず「行政諸般」にまで及ぶということは、当時としては未だ情報という言葉が用いられていなかったので、現代の用語としては、まさに行政情報の公開ということになるといえるであろう。なお、情報という言葉自体がわが国で初めて使用されたのは、森鷗外が一九〇一年（明治三四年）に、Karl von Clausewitz の『戦争論』の第一篇および第二篇 Nachrichten im Kriege を「戦の情報」と訳し、その章の冒頭には「情報とは、敵と敵国とに関する我智識の全体を謂ふ。是れ我諸想定及び諸作業の根柢なり」と訳してある（『鷗外全集 翻訳篇 第一七巻』一九五五年）²⁴⁾。そこで、森鷗外による「情報」は、軍事情報に該当するであろうから、軍事情報の機密つまり軍事機密に連がるものであったと考えられる。行政情報の公開よりみるならば、現代にお

23) 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。

24) 富田信男・加藤博久編『情報と社会変動』北樹出版、一九八九年、三頁。

いても一般に軍事情報は非公開情報の性質を有するものといえる。

明治以降、第二次世界大戦前までのわが国においては、情報公開の制度化はなされず、むしろ行政情報の非公開が一般原則といえるのであって、行政秘密または国家機密が法制上において広範囲に及んでいたのである。すなわち、戦前戦中の報道統制に関する法令はなんと二六もあった。そのなかには基本的な法律である刑法も含まれているが、一般的な治安関係法として、治安警察法、警察犯処罰令、治安維持法、言論・出版・集会・結社臨時取締法、思想犯保護観察法、それから軍事関係のものとして、戒厳令、要塞地帯法、陸軍刑法、海軍刑法、軍機保護法その他、また言論関係で新聞紙法、新聞紙等掲載制限令、出版法、不穩文書臨時取締法、さらに臨時郵便取締令、電信法、無線電信法、映画法、広告物取締法、そういったものが網の目のように張られていたとされる²⁵⁾。これら法制のなかで、明治時代に制定された主要な法律としては、出版法、国家機密法、新聞紙があり、さらに規制を強化するため制定された主要な法律として、昭和以降に、不穩文書臨時取締法、国家総動員法、国防保安法があった。

明治時代に制定された、出版法（明治・二六・四・一四法律第一五号）には、第一九条「安寧秩序ヲ妨害シ又ハ風俗ヲ壞乱スルモノト認ムル文書図画ヲ出版シタルトキハ内務大臣ニ於テ其ノ発売頒布ヲ禁シ其ノ刻版及本ヲ差押フルコトヲ得」また、第二一条「軍事ノ機密ニ関スル文書図画ハ当該官庁ノ許可ヲ得ルニ非サレバ之ヲ出版スルコトヲ得ス」として、出版内容への規制と軍事機密に関する規制を定めた。また、軍機保護法（明治三二・七・一五法律第四百号）には、第一条「軍事上ノ秘密ト称スルハ作戦、用兵、出師其ノ他軍事上秘密ヲ要スル事項又ハ図画物件ヲ謂フ」また、第二条「軍事上ノ秘密ヲ探知シ又ハ収集シタル者ハ六月以上十年以下ノ懲役ニ処ス」として、軍事秘密を定義してその厳重な秘密保持と処罰を定めた。さらに、新聞紙法（明治四二・五・六法律第四一号）には、第二〇条「新聞紙ハ官

25) 清水英夫「国家・行政活動と情報公開」、『情報公開と知る権利』三省堂、一九八六年、二一頁。

署，公署又ハ法令ヲ以テ組織シタル議會ニ於テ公ニセサル文書又ハ公開セサル會議ノ議事ヲ許可ヲ受ケスシテ掲載スルコトヲ得ス請願書又ハ訴願書ニシテ公ニセラレサルモノ亦同シ」として，公文書と會議の非公開が定められた。

昭和以降に制定された，不穩文書臨時取締法（昭和一一・六・一五法律第四五号）には，第一条「軍秩ヲ紊乱シ，財界ヲ攪乱シ其ノ他人心ヲ惑乱スル目的ヲ以テ治安ヲ妨害スベキ事項ヲ掲載シタル文書図画ニシテ発行ノ責任者ノ氏名及住所ノ記載ヲ為サズ若ハ虚偽ノ記載ヲ為シ又ハ出版法若ハ新聞紙法ニ依ル納本ヲ為サザルモノヲ出版シタル者又ハ之ヲ頒布シタル者ハ三年以下ノ懲役又ハ禁錮ニ処ス」として，軍秩，財界の秘密保持のために出版規制を強化することを定めた。また，国家総動員法（昭和一一・三・三一法律第五五号）には，第二〇条「政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ新聞紙其ノ他ノ出版物ノ掲載ニ付制限又ハ禁止ヲ為スコトヲ得 政府ハ前項ノ制限又ハ禁止ニ違反シタル新聞紙其ノ他ノ出版物ニシテ国家総動員上支障アルモノノ発売及頒布ヲ禁止シ之ヲ差押フルコトヲ得此ノ場合ニ於テハ併セテ其ノ原版ヲ差押フルコトヲ得」として，出版物の掲載についての制限，禁止を定めた。さらに，国防保安法（昭和一一・六・三・七）には，第一条「本法ニ於テ国家機密トハ国防上外国ニ対シ秘匿スルコトヲ要スル外交，財政，經濟其ノ他ニ関スル重要ナル國務ニ係ル事項ニシテ左ノ各号ノ一ニ該当スルモノ及之ヲ表示スル図書物件ヲ謂フ」とし，同条第一号「御前會議，枢密院會議，閣議又ハ之ニ準ズベキ會議ニ付セラレタル事項及其ノ會議ノ議事」，第二号「帝国議會ノ秘密會議ニ付セラレタル事項及其ノ會議ノ議事」，第三号「前二号ノ會議ニ付スル為準備シタル事項其ノ他行政各部ノ重要ナル機密事項」として，国家機密を定義づけたが，これについて，特に濫用の危険があるのは三号であって，ほとんどの行政情報はこれにはいってしまふ。そしてその漏泄が，厳しい処罰を受けていたとされる²⁶⁾。これら明治から昭和にかけての一連の法制により，わが国の戦前においては，軍

26) 同上，二一——二二頁。

事・国防・警察の行政情報を秘密保持し、国民の言論・出版活動をまた政治活動を取締り規制を強化したものと認められる。戦前のわが国については、「軍機保護法とか、国防保安法などのように軍事国防秘密の保護を目的とする法律や関連条項が多数存在し、軍事秘密保護の法制がいわば網の目のように張りめぐらされていたが、敗戦とそれに引き続く日本国憲法の制定によって、それら法律や関連条項は一旦はそのほとんどが廃止されることになった²⁷⁾。」わが国の戦前において、軍事秘密を中心とする行政情報秘密主義は、多数の法制上の原則を成すものとして認められた。これに対して、戦後のわが国では、日本国憲法が定める基本原理である国民主権より、国民の国政への知る権利（第二一条）が、行政情報の公開を実現するための制度化を必要とする方向へ進むことになるのである。しかし、情報公開の制度化は、戦後においても長年を経過することになる。

三 情報公開の現状

わが国では、戦後、一九四六年（昭和二十一年）に制定された日本国憲法の基本原理である国民主権より、国民の知る権利（第二一条）を、行政情報の公開へ実現される必要が認められるべきである。すでに、戦後の早い時期に、一九四七年（昭和二十二年）、政府の「経済白書」には、「政府はこの際拙速の努力により、集めうるかぎりの資料や統計をきそとして、わが国経済の現状を国民につたえ、国民と一緒に問題を考え且つ解決してゆきたいと思う。そのためには、国民の一人一人が国の経済をあたかも自分の家の家計を考えるかのようにつかんでおく必要がある²⁸⁾。」とし、また「経済が危機に立ったときには、われわれは否応なしに、ものごとを今までになく透明且つ直接的につかむことを余儀なくされもするし、またそうしなければならない。……

27) 山内敏弘「軍事秘密と情報公開」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣、一九八一年六月五日、五一頁。

28) 経済安定本部『[第一次経済白書] 経済実相報告書』一九四七年七月四日、四一頁。

民主日本の門途とは、人民の、人民による、人民のための政府をつくりあげる関頭に、立っていることを意味する、『人民のための政府』であるためには『人民による政府』でなければならぬ。政府は、国民各位の積極的な支援とべんたつの上にも、その功をおさめうるものと確信する²⁹⁾。」と示した。この政府による経済白書の発表については、「情報公開と国民参加による経済復興の発想³⁰⁾」であると解されており、それが行政情報公開法として法制化へと実現されないで現在にいたったことは、惜しまれる。しかし、経済復興に情報公開が必要であるとの方針を示したことは、経済不況の現状に対する警鐘としても注目されるべきことであり、外国からもわが国の大蔵省や企業のいわゆるディスクロージャー（disclosure）を指摘される昨今としても重視されなければならないであろう。大蔵省その他中央省庁における近年の不正事件は、官僚秘密制に根源があるし、不正は秘密あるところに発生し易いことは官僚汚職の事件史で多数立証されており、それだけに行政情報の公開が一層必要であるといえるであろう。

わが国では、行政情報公開についてスウェーデン、アメリカおよびフランスですでに定められている通常の一般法による情報公開法が、戦後永年にわたり制定されてこなかった。しかし、一九九九年（平成十一年）には、ようやく念願の情報公開法が国会で成立される見通しとなっている。他方、わが国では、広義の行政情報公開としてみるならば、各種の主要な国の制度として、文書閲覧窓口制度（昭和五五・五・二七閣議了解）、行政情報公開基準（平成三・一二・一一情報公開問題連絡会議申合せ）および行政手続法（平成五・一一・一二法律第八八号）が示されるであろう。

文書窓口制度は、各省庁が文書閲覧窓口を設置し、国民の利用の便に供する等の情報提供に関する具体的な措置を講ずる制度である。すなわち、文書閲覧窓口は、一九八〇年（昭和五五年）一〇月に各地方支分局に設けられ、その後も試験研究機関、府県単位の出先機関に逐次整備されており、一九九

29) 同上、八二頁。

30) 高橋彦博『日本国憲法体制の形成』青木書店、一九九七年、二六二頁。

三年（平成五年）四月現在では七七七カ所と全国的に網羅されてきている。閲覧目録については、逐年、その充実整備が図られ、法規通達類、審議会等関係、許認可関係、業務データ類等の多様な文書、約四九万件が登録されている³¹⁾。文書閲覧窓口が制度化されるまでには、一九八〇年（昭和五五年）一月、第九一通常国会において、大平総理大臣が「情報の円滑な提供と適正な管理を図るため鋭意検討」と表明し、その後の改善措置はすべてこれを出発点としているといわれる³²⁾。同年五月二七日に政府は「情報提供に関する改善措置等について」と題する閣議了解を決定し、「公文書等の開示についての事務処理上の手続規定を整備」し、「公文書等の閲覧の申出に応ずるため、広報担当部門等に統一的な窓口を設置」し、さらには「情報提供の一層の充実に努めるとともに、国民生活に役立ち公開に適すると認められる主要な刊行物、統計、資料、通達等について目録を作成整備する」ことなどを決めた³³⁾。各省庁は、従来から、白書の刊行、資料の開示等を通じて情報の提供に努めてきたところであるが、この閣議了解に基づき、文書閲覧窓口を設置することになったのである。

また、行政情報公開基準は、一九九一年（平成三年）一二月一日に開催された各省庁等の文書管理等を主管する担当課長等により構成される「情報公開問題に関する連絡会議」により申合せが行われ、同日公表された。行政情報公開基準が制度化されたことへの方向づけは、すでに一九八〇年（昭和五五年）五月二七日の閣議了解により「情報提供に関する改善措置等について」があり、そのなかに「各省庁に共通する公開基準の策定について検討する」と示されているので、以来一〇年余の経過があったことになる。一九九一年（平成三年）一二月二八日のいわゆる「平成四年度行革大綱」の閣議決定により、政府の公式方針として、同基準の的確な運用を図ること等を決定

31) 藤井昭夫「文書閲覧窓口制度と行政情報公開基準」、『情報公開・個人情報保護 ジュリスト増刊』有斐閣、一九九四年五月二〇日、二三頁。

32) 浅井八郎「国における情報公開の現状と課題」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』有斐閣、一九八一年六月六日、三三頁。

33) 山内敏弘、前掲、五五頁。

している³⁴⁾。情報公開問題に関する連絡会議は、国民一般に対する行政情報の公開・非公開の判断は、行政に対する国民の信頼の確保および行政情報の有効利用の観点から、行政機関が有する文書を広く公開するという立場に立って「行政情報公開基準」により行うものとする³⁵⁾と示されたのである³⁶⁾。

この行政情報公開基準には、一般的事項のなかで対象機関につき、行政機関が国民一般の請求に応じて公開または非公開の判断を行うための共通的な基準を示したものである。そこで「行政機関」とは、「情報公開問題に関する連絡会議」に参加している省庁等を言う³⁷⁾。また、同基準には、一般的事項のなかで対象文書につき、対象となる文書は、「行政機関が業務遂行のため所持し、文書管理規程に基づき保管・保存等の措置をとっている文書³⁸⁾」で、行政機関が管理している書類、図画、写真、フィルム、磁気テープ等であって、決裁手続等の事案決定手続が終了しているものである。一般的事項のなかでは、法令との関係³⁹⁾または法令規定の優先⁴⁰⁾とされるが、「法令の規定により公開する文書及び法令の規定により公開することができない文書の公開・非公開の範囲は、当該法令の規定によるものとする。なお、法令の規定により非公開とする場合、国家公務員法等の守秘義務規定における秘密については、この公開基準をも踏まえ、適切な運用を図るものとする」と示している⁴⁰⁾。

次に、行政手続法は、行政運営に公正の確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に資することを目的（第一条第一項）として定められている。とくに、「透明」という用語は、昭和二二年七月四日の第一次経済白書のなかで示されたにしても、「透明性」という用語が法律上用いられたのは

34) 藤井昭夫、前掲。

35) 総務庁行政管理局監修、行政情報システム研究所編集『解説 行政情報公開基準』第一法規出版、一九九二年、三頁。

36) 同上、四四頁。

37) 藤井昭夫、前掲。

38) 総務庁行政管理局監修、行政情報システム研究所編集、前掲、四〇頁。

39) 藤井昭夫、前掲、二四頁。

40) 拙著『情報法とプライバシー権』文真堂、一九九五年、三八—三九頁。

本法が最初⁴¹⁾であることは、それが限定的な内容ではあるにせよ、国民に対して行政情報を開示することを定めたものとして注目し、立法であると認められる。この行政手続法が立法化された背景には、アメリカやEC諸国からも公正・透明な行政運営の確保につき要請があったといわれる⁴²⁾。すなわち、一九九〇年（平成二年）六月、日米構造問題協議最終報告に関する日本側の措置についての閣議了解では、「日本国政府は、行政指導の政府全体の包括的な原則として透明性及び公正性を確保する」と示している。一九九一年（平成三年）一二月、第三次行革審は、答申を行い、早急に行政手続法案を国会に提出との閣議決定がなされた。一九九二年（平成四年）の日米構造協議では、アメリカ政府から、行政手続法の早期制定が促された。一九九三年（平成五年）五月、行政手続法案の閣議決定があり、第一二六回国会に提出されたが廃案となり、同年の第一二八回国会に再提出されようやく行政手続法（平成五・一一・一二法律第八八号）が成立したのである。わが国の行政手続法は、行政運営における事前手続を対象としており、その内容には、一 許認可等の処理の手続、二 不利益処分の手続、三 行政指導の手続として、三種の手続について定める。行政手続法における透明性に関しては、行政上の意思決定について、その内容および過程が国民にとって明らかであることをいう（第一条第一項）と定義する。すなわち、行政運営上の透明性は、行政上の意思決定の内容・過程を国民に開示・解明すべき特性を認めることになるであろう。つまり、行政上の透明性は、ガラス張りの行政を志向しており、関連のある行政情報を国民に開示すべきことに結びつくものと解すべきことになるであろう。そこで、行政手続法のなかでは、透明性の目的を具体的に規定している条項として、審査基準の公表（第五条第三項）、許認可等を拒否する処分理由の提示（第八条第一項）、審査の進行状況、処分の時期見通しの情報提供（第九条）、公聴会の開催等（第一〇条）および文

41) 田村達久「行政手続法逐条解説」、『自治体行政実務 行政手続法』三省堂、一九九四年、四頁。

42) 総務庁『リージョンビュー 九巻』第一法規出版、一九九四年、三六頁。

書の閲覧（第一八条）が挙げられるのである⁴³⁾。

四 情報公開の展望

わが国の情報公開については、その制度化が各種個別法により、すでに制定されてきている。すなわち、個別法による情報公開としては、前述の文書閲覧窓口制度（昭和五五・五・二七閣議了解）、行政情報公開基準（平成三・一二・一一情報公開問題連絡会議申合せ）、行政手続法（平成五・一一・一二法律第八八号）のほかに、政治資金規正法（昭和二三・七・二九法律第一九四号）、国会議員資産公開法との略称もあるが正式には政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律（平成四・一二・一六法律第一〇〇号）が挙げられるであろう。

ところが、一般法による情報公開の立法化については、戦後における永年の経過を待つことになるのである。すでに、一九七六年（昭和五一年）二月には、国会衆議院議員総選挙に際して各野党が、情報公開法の制定を公約していた。その背景には、同年二月にアメリカ連邦議会上院外交委員会で、わが国の首相、運輸相、運輸政務次官および国会議員等のほか財界人等が関与の容疑を受けたロッキード事件が判明した。そこで、わが国における金権政治や密室行政または行政秘密体制に対する国民からの政治・行政への不信が高まり、政治・行政情報への「知る権利」が主張されることとなったのである。一九七九年（昭和五四年）十一月六日の大平正芳自由民主党総裁と河野洋平新自由クラブ代表との「政策協定メモ」の第一項は、情報公開法の制定を明示的にあげた⁴⁴⁾。一九八〇年（昭和五五年）一月、大平総理大臣は、第九一通常国会の施政方針演説で「いわゆる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

43) 拙著、前掲、四〇—四一頁。

44) 堀部政男「情報公開制度・個人情報保護制度の回顧と展望」、『情報公開・個人情報保護 ジュリスト増刊』有斐閣、一九九四年五月二〇日、五頁。

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。」として政府の基本姿勢を示した。

一九九三年（平成五年）五月、参議院各野党は、政府とその関係機関が持つ情報を国民に公開するための「行政情報の公開に関する法律案」を国会に共同提出する方向で検討を始めた。法律案は、計五五カ条からなる。その目的について「国民の知る権利を保障し、行政情報の公開の総合的な推進に関する行政機関の責務と行政情報の開示を請求する権利を明らかにする」と規定⁴⁵⁾。一九九三年（平成五年）一二月、政府は、「平成六年度行政改革大綱」の骨格を固めた。同大綱では、行政情報公開法制定準備への着手が盛り込まれている。また、行政改革推進委員会を総理府に国家行政組織法第八条に基づき設置した。行政改革推進委員会は、行政情報公開法についても審議・検討することになった⁴⁶⁾。一九九四年（平成六年）一月細川総理大臣が「早急に立法化を」と意欲を見せていた情報公開法制定作業は、同年発足した行革推新第三者機関を舞台に本格化した⁴⁷⁾。さらに、村山内閣となってからは、山口総務庁長官が行政情報公開制度につき、次のように公表したのである。「わが党は情報公開を速やかに実施すべきとの立場だ。積極的に進めたい。行政改革委員会で大いに検討してほしい⁴⁸⁾」。これらの政府側による一連の発言もあり、通常の一般法としての情報公開法が、近い将来に制定される方向へ進むところとなったのである。同年一二月、行政改革委員会は、行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定について審議することになった。

一九九五年（平成七年）三月、行政情報公開部会が設置され、同部会は、一九九六年（平成八年）一月、情報公開法についての検討方針を公表、同年四月、情報公開法要綱案を中間報告として公表した。同年一一月、同部会は、

45) 『朝日新聞』、一九九三年五月九日号。

46) 同上、一九九三年一二月二九日号。

47) 『中国新聞』、一九九四年一月七日号。

48) 同上、一九九四年七月一二日号。

行政情報部会報告を最終報告として行政改革委員会に提出した。これを受けて、行政改革委員会は、審議後、同年一二月、情報公開法制の確立に関する意見を橋本内閣総理大臣に提出した。

一九九八年三月、行政機関の保有する情報公開に関する法律（以下情報公開法）案は、閣議で決定し、国会に提出された。この情報公開法案に「知る権利」は明示されていないが、その理由は「考え方」に示されている。知る権利の概念について多くの理解の仕方があることから法律の条文には用いないとしたもので、行政情報開示請求権が知る権利に由来することを否定したのではなく、要綱案は、国民主権の理念にもとづき国民が政府の情報を知る権利があることを認めたくえて開示請求権を規定したものと理解することができる⁴⁹⁾。情報公開法を支える根拠として強調しているのは、「国民主権の理念」にもとづく「政府の諸活動を国民に説明する責務」=アカウンタビリティ（accountability）という観念である⁵⁰⁾。これは、同法案の目的として第一条に示されている。同年、同法案は、国会で継続審議となったが、翌一九九九年（平成十一年）二月、衆議院で与野党の修正協議の結果、情報不開示への不服申し立ての行政訴訟は全国八カ所で可能になり、衆議院本会議で全会一致可決し、参議院へ送付されたので、今国会で成立する展望となったのである。

49) 秋山幹男「情報公開法への歩みと課題」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、一四頁。

50) 右崎正博「情報開示請求権と『知る権利』」、『情報公開法 立法の論点と知る権利』三省堂、一九九七年、二三頁。