

情報公開への請求権

松 尾 直

目 次

- 一 情報公開請求権の法的根拠
 - 二 請求権の主体
 - 三 請求権の主体に対する情報公開の実施機関
-
- 一 情報公開請求権の法的根拠

情報公開への請求権は、情報公開請求権または情報開示請求権ともいわれるが、近年のわが国における地方公共団体で種々の情報公開制が都道府県を中心に多数制定され、憲法上の知る権利に基づき行政情報の公開を住民または何人にも具体的権利として保障するものとして注目される場所である。すでに、世界各国では、地方、各州においてはもとより、国家においても行政情報公開への請求権を憲法または法律を法的根拠として保障するところが、スウェーデン、フランス、アメリカその他欧米諸国において認められているのである。つまり、情報公開請求権は、その法的根拠としてみるならば、憲法上の知る権利に内包されるものであるが、この知る権利を行政情報公開への請求権という具体的権利として法律または条例に規定するものであるといえる。国民の知る権利について、憲法第二一条は「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と定めて、表現の自由を重要な基本的人権の一つとしている。表現の自由なくして健全な民主主義は育たない。そして表現の自由が正しく保障されるためには、その前提として国民の「知る権利」が保障されなければならない。真実を知らされるこ

となくしては表現の自由は空虚だからであるとすでに示されている¹⁾。また、「知る権利」について、判例には、「報道機関の報道は、国民の『知る権利』に奉仕するもので憲法二一条の保障の下にあり、報道のための取材の自由も憲法二一条の趣旨に照らし十分尊重されるべきものである。(最決平成元・一・三〇刑集四三・一・一九)」とした最高裁判所の決定がある。すなわち、「知る権利」については、憲法第二一条が重要な根拠規定として認められているのである。さらに、「知る権利」は、最も古くは、スウェーデンにおける一七六六年の著述と出版の自由に関する憲法法律のなかにある重要な原則の一つが公文書公開であり²⁾、公開への請求権に含まれていたと解される。また、フランスにおける一七八九年の人および市民の権利宣言は、フランスの人権宣言として知られるが、そこにも社会は、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ことにも認められる。「知る権利」の根拠は、憲法的には表現の自由(日本国憲法第二一条)の一形態とされる。表現の自由というのは思想や意見等の発表を妨げられない自由のことであるが、これを保障するためには国家や社会からの情報を受取る自由が保障されねばならないからであるとされる³⁾。しかし、「知る権利」は、何よりも民主主義の根本原理に根ざすものだということができる。わが日本国憲法は、その前文において、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」と主権在民の基本原則を謳い上げている。国政には国民全体が参加するのであるから、そのために必要な情報が十分に提供されなければならないのは当然のことである。知る権利の憲法上の根拠としては以上の考え方のほか、第一三条(生命、自由及び幸福追求に対する国民の

注1) 伊達秋雄『「国民の知る権利」について』、『特集=国民の「知る権利」法律時報 四四卷七号』日本評論社、一九七二年六月一日、二四頁。

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

3) 第二東京弁護士会編著『情報公開ハンドブック 東京都条例を中心に』花伝社、一九八八年、九頁。

権利の尊重)や第二五条(健康で文化的な最低限度の生活を営む権利の保障)を根拠とする考え方もある。また、「知る権利」は、思想及び情報を受取るという受動的な権利であると同時に、より進んでこれらを求める積極的な権利を含むとされている⁴⁾。これらを総合し、情報公開請求権としての知る権利は、憲法上の根拠規定して考えるならば、一般原則としての国民民主権(前文、第一条、第一五条第一項、第九三条)、個人の尊重、幸福追求権(第一三条)、請願権(第一六条)および表現の自由(第二一条)があり、またこれらの規定に加えて個別規定として職業選択の自由(第二二条第一項)、学問の自由(第二三条)、生存権(前文、第二五条第一項)、教育を受ける権利(第二六条)および法定手続の保障が認められる。

地方公共団体では、情報公開条例等により具体的権利としての情報公開請求権を定めているのであるが、大別するならば、情報公開請求権の根拠に憲法上の知る権利の保障を明示している情報公開条例等と、情報公開請求権の根拠として憲法上の知る権利を明示していない情報公開条例等があげられる。すなわち、福岡県春日市情報公開条例(昭和五八・一・三一制定、昭和五八・四・一施行)第一条には、この条例は、市政に関する情報を公開することについて必要な事項を定めることによって、地方自治の本旨に則り、基本的人権の確保及び知る権利の行使並びに参政権の保障を図り、もって公正で民主的かつ効率的な市政の実現に資することを目的とすると定められる。また、大阪府公文書公開条例(昭和五九・三・二八公布、昭和五九・一〇・一施行)前文には、府の保有する情報は公開を原則とし、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護しつつ、公文書の公開等を求める権利を明らかにすることにより、「知る権利」の保障と尊厳の確保に資すると定められる。これらの条例では、知る権利の保障を明示している。これに関して、情報公開の本旨は、「知る権利」の保障でなければならない。だとすれば、「知る権利」は条例中に明記するよう明確に提言すべきで、「知る権利」は憲法

4) 同上、一〇——一頁。

で保障された基本的人権であるとされる⁵⁾。他方、神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例（昭和五七・一〇・一四公布，昭和五八・四・一施行）第一条には、この条例は、地方自治の本旨に即した県政を推進する上において公文書の公開が重要であることにかんがみ、公文書の閲覧等を求める権利を明らかにすると定められている。また、埼玉県行政情報公開条例（昭和五七・一二・一八公布，昭和五八・六・一施行）第一条には、この条例は、県民の行政情報の公開を求める保障をすると定められる。さらに、長野県公文書公開条例（昭和五九・三・二六公布，昭和五九・一〇・一施行）第一条には、この条例は、県民の公文書の公開を求める権利を明らかにすると定められる。次に、東京都公文書の開示等に関する条例（昭和五九・一〇・一公布，昭和六〇・四・一施行）第一条には、この条例は、公文書の開示を請求する都民の権利を明らかにすると定められる。このほか、山口県新南陽市情報公開要綱（平成二・七・一三制定，平成二・一一・一施行）第一条には、この要綱は、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市民の市政参加の増進を図り、もって公正で開かれた市政の推進に寄与するため、市民に情報の公開を求める権利を保障すると定められる。これらの情報公開条例等は、要するに情報（公文書）の公開（開示，閲覧等）を求める権利を明らかに（保障）すると定めているのであるが、知る権利をとくに明示してはいないものの、それをあえて否認するものではなく黙示的に当然認容のうで定められたものと解することができるであろう。

欧米諸国では、情報公開請求権を憲法で保障し、また憲法で明文規定を定めなくても情報公開法を定めることにより情報公開請求権を具体的に保障する代表的な国々として、スウェーデンを初めフランス、アメリカが示されるであろう。

スウェーデンは、世界で最初に情報公開法制を定立し情報公開の母国として名高く、情報公開請求権が保障されている。すなわち、スウェーデンで

5) 甲斐道太郎「情報公開制度化の問題点」、『特集＝地方自治の今日的展開 法律時報 五五巻八号』日本評論社，一九八三年八月一日，三三頁。

は、著述と出版の自由に関する一七六六年一月二日の憲法法律が制定されたことにより、言論出版の自由と公文書公開の原則が定められ、意見や情報を印刷して配布することができ、検閲を受けることがなく、また公文書を原則として自由に閲覧し、書き写し、印刷して配布できることになったのである⁶⁾。一八世紀当時、スウェーデンにおいて世界でも類のない情報公開制が定立されたことに関し、「議会は、統制のため、行政機関や裁判所から、様々な文書を提出させていたから、議会の報道が自由になれば、それらの文書も公開されることになった、という事情があった。7)」といわれる。また、一七六六年の憲法法律は、出版の自由法ともいわれるが、市民がみずからの責任に基づいて出版物を自由に印刷する権利を認めていた。その目的は、自由な意見交換の保障と公衆の啓蒙であった。この延長線上において、公文書を印刷し再出版する権利が非常に重要であると考えられ、公文書にアクセスすることが再出版の前提条件であることは当然である。このような理由から、あらゆる市民に対し、公文書にアクセスしそれを印刷して再出版する権利が与えられたとされる⁸⁾。その後、一八一二年に制定された「出版の自由に関する憲法法律」は、再び一七六六年憲法法律にならい、公文書公開の原則を定め、この憲法法律が定めた例外を除いて、公文書を印刷・発行する権利、そしてそのために公文書を閲覧する権利が認められたとされる⁹⁾。一八一二年の憲法法律は、その後一二五年の長期にわたり、ようやく一九三七年に改正され、一九四九年に大改正、一九七四年、一九七七年および一九八三年に改正されている。現行法の出版の自由に関する法律では、第二章第一条に意見の自由な交換および公衆の啓蒙を促進するために、スウェーデン国民は、公文書に対し自由に利用できると定められ、情報公開請求権

6) 潮見憲三郎「スウェーデンの情報公開」、『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、一四八頁。

7) 平松 毅、前掲、一〇四頁。

8) S. ホルスタット、堤口康博監訳「スウェーデン」、『情報公開と行政秘密——先進諸国の動向——』早稲田大学出版部、一九八二年、三三頁。

9) 平松 毅、前掲、一〇五頁。

が保障されている。

フランスでは、スウェーデンの一七六六年の情報公開制よりも二三年後に一七八九年の人権宣言として世界的に名高い人および市民の権利宣言が制定され、その第一五条に「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。これは、行政情報公開への請求権の原則と定めたものと認められる。この一七八九年の人権宣言は、一九四六年のフランス第四共和制憲法にもその前文により再確認され、さらに現行憲法である一九五八年制定のフランス第五共和制憲法においてもその前文により再々確認されているのであるが、二百年以上前のものとしてはきわめて情報公開に対する先進性が認められるであろう。しかし、「この規定にも拘らず、従来フランス法では行政情報の公開は部分的・例外的な範囲に留まり、制度化されていなかった。それ故、刊行物として公表されない大部分の行政書類について、一定期限後ではなくそれが利用されている時点での公開を要求することは、特別法上の例外を除いては権利として認められてこなかった。¹⁰⁾」とされる。そこで、情報公開請求権の具体的権利としての制度的保障は、法律上永年にわたって定められていなかったとみられる。その後、フランスでは、一九七八年七月一七日の行政と公衆との関係改善措置並びに行政、社会および財政の秩序の各種規定を定める法律が定められ、行政文書へのアクセスに関する法律¹¹⁾と略称されるが、情報公開法として情報公開請求権を保障しているのである。すなわち、一九七八年の行政文書へのアクセスに関する法律では、限定列挙された情報公開の適用除外規定以外の無記名行政文書の閲覧請求権が行政文書へのアクセスの自由として、何人に対しても保障されたのである¹²⁾。一九七八年の行政文書へのアクセスに関する

10) 多賀谷一照「フランスの情報公開制度と運用の実態」、『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、一四一頁。

11) 総務庁行政管理局監修『情報公開 制度化への課題——情報公開問題研究会中間報告——』第一法規出版、一九九〇年、三四〇頁。

12) Codes Dalloz, code administratif, Jurisprudence Générale Dalloz, 1989, p. 1393.

法律では、無記名行政文書についてのみ公開することを定めていたが、「行政決定に理由付記を義務づける一九七九年七月一日の法律」では、改正され、記名行政文書であっても氏名が、記されている本人であれば開示できることになっているとされる¹³⁾。また、記名行政文書の閲覧に関して、一九七八年一月六日の情報処理の蓄積および自由に関する法律では、個人が自己に関する情報につき閲覧を請求できることが定められている¹⁴⁾。

アメリカについて、一七九〇年半ばには、すでに新聞による政府秘匿情報の発表に対し、コモン・ロー上の煽動的名誉毀損罪ないし煽動罪法が適用され、政府情報につき、秘密主義への口火が切られた。これに対しては、後に、ジェファーソニアンである共和派の人々によって「プレスの自由」に関する自由主義的理論が展開され、自由な新聞による政府情報の公表というパターンで、政府の情報独占に対する歯止めがかけられたとされる¹⁵⁾。また、アメリカで「知る権利」が、アメリカ新聞協会の「情報の自由委員会」を初めとする、すなわち新聞人を中心とする市民運動によって展開された。この運動が、ある程度の成果を収めたのも、これが、コモン・ロー上の権利として裏付けられていたことのほかに、執行府において、これを無視しえない事情があったといわれる¹⁶⁾。一七九一年のアメリカ合衆国憲法修正第一条には、「連邦議会は、国教を樹立しまたは宗教の行為を自由になすことを禁止する法律、言論および出版の自由、人民の平穏な集会ならびに苦情処理を政府に請願する権利を禁止する法律を制定することはできない。」と定められている。この規定は、他のほとんどの国によって享受されているものよりもはるかに強固な行政公開の伝統に貢献してきたとさ

13) 池田裕明「諸外国における情報公開制度をめぐる最近の動向」、『情報公開——その原理と展望』法律文化社、一九八三年、一七六頁。

14) *Ibid.*, p. 1130.

15) 松井修視「情報公開の手續と救済方法 アメリカ合衆国」、『情報公開——その原理と展望——』法律文化社、一九八三年、一一六頁。

16) 平松 毅「スウェーデンの『知る権利』」、『特集＝国民の「知る権利」法律時報 四四巻七号』日本評論社、一九七二年六月一日、五五頁。

れ¹⁷⁾、情報公開請求権の基本的根拠が認められる。また、最高裁判所判例には、一九八〇年のリッチモンド新聞社対ヴァージニア州事件について、合衆国憲法修正第一条に情報へアクセスする権利が含まれるとして知る権利を認める見解が示されている¹⁸⁾。すでに、アメリカでは、一九四六年に「情報公開制」としての行政手続法があり、その後一九六六の情報自由法が制定されている。その立法趣旨として、「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、政府の活動をくわしく知らなければならない」ということが語られたが、それによって、旧来の原理であった「大統領の秘匿特権」が例外的制度に転化せしめられたのであったとされる¹⁹⁾。この情報自由法は、一九六七年に政府組織および職員との表題で合衆国法典第五編第五章第二節行政手続第五二条情報の公開として定められたものであるが、一九七四年、一九七六年、一九七八年および一九八六年に改正されている。すなわち、アメリカの情報自由法である合衆国法典第五編第五二条情報の公開には、(a)項(3)号に各行政機関は、記録の請求があるとき、何人に対しても速やかに当該記録を利用できるようにしなければならないと定められ、何人にも情報公開請求権が保障されているのである。

二 請求権の主体

情報公開制における請求権の主体は、請求権者であり、「知る権利」の享有主体²⁰⁾として三つの考え方がありとされる。一つは、政府が権利の主体で

17) ドナルド・C. ローワット、堤口康博監訳「比較概説」、『情報公開と行政秘密——先進諸国の動向——』早稲田大学出版部、一九八二年、一六頁。

18) William B. Lockhart, Yale Kamisar, Jesse H. Choper, Steven H. Shiffrin, *The American Constitution*, West Publishing Co. 1986, p. 613-614.

19) 兼子 仁「情報公開と行政の改革」、『公法研究 四三号』日本公法学会、一九八一年、七六頁。

20) 堀部政男『「知る権利」の法的構造』、『特集=国民の「知る権利」法律時報 四四巻七号』日本評論社、一九七二年六月一日、二四頁。

ある。二つは、マス・メディアが享有の主体であるとする考え方で「国民主権は国民個人にあるのではなく、国民の利益を計るのは、マス・メディアの任務であり、したがって、国民に教示すべきものであるプレスは国家から情報を求めうる」というドイツにおける考え方は、「マス・メディアの知る権利」という支配的見解の表明ととらえられる。三つは、国民を知る権利の主体とする考え方で、これは、国民主権に基礎をおいているとされる²¹⁾。他方、地方公共団体では、地方公共団体における住民を知る権利の主体として考えることができる。これら知る権利の主体として考えられるなかで、情報公開制における請求権の主体は、政府を除いてマス・メディア、国民、住民および何人等が考えられる。すなわち、政府、その他の国家機関は、立法措置に基づく公権力により各種の知る権限を有しており、あらためて情報公開制を政府等のために定める必要はないであろう。したがって、情報公開制の主体として、とくに必要性が重要視されるべきものは、国民、住民ということになると思われる。

地方公共団体における情報公開制では、「情報提供」との関係についてであるが、行政が主体となって行う「情報提供」は、住民が主体となって開示請求を行う「情報公開」とは基本的には異質のものと観念されるが、住民が行政情報を知るという面からはこの両者は同じ線上にあるともいえる。むしろ住民参加による行政の推進という側面からは提供制度の方によりウェイトがかかろう。いずれにしても両者は互いに補完し合う関係に立つものであって、車の両輪ともいえるとされる²²⁾。すなわち、情報公開への請求権の主体は、請求権者としての住民が中心となるであろう。しかし、自治体における生活関係行政の情報公開を重んずるときには、条例上の公開請求権者は、狭義の「住民」に限らず、その自治体を生活圏とする人びとや自治体行政に利害関係をもつ広い意味の住民になることが適切と考えられようと言

21) 同上。

22) 吉原弘治「自治体の情報公開制度化への現状と課題」、『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、一九八一年六月五日、一一七頁。

る²³⁾。また、情報提供については、提供者が地方公共団体の機関である行政主体であり、受領者が住民ということになる。地方公共団体で情報公開を制度化するには、その権利主体、すなわち情報公開の請求権者の範囲を条例等で明確に規定しておく必要がある。請求権者であれば、行政機関等に対し権利として情報の開示請求をすることができる²⁴⁾。情報公開の請求権者は、地方公共団体における情報公開条例等によって定められるところにより、狭義の住民を定めることには異論のないところであるが、住民に限定しないで請求権者の範囲を狭義の住民のほかにも拡大することも可能であり望ましいことである。すなわち、国民の基本的人権である知る権利を情報公開への請求権として認めるならば、請求権者の範囲を広く国民、何人にも保障すべきであろう。

ところで、情報公開への請求権者の範囲は、公開を請求できる者につき二つの考え方がある。制限派と無制限派である。前者は、域内の住民および法人に勤務する者、在学する者、市税納税者、利害関係者等に限定するものであり、現在、条例を施行している自治体はすべて然りである。後者は、請求権者を制限せず「何人も」とするとされる²⁵⁾。これら情報公開の請求権者を詳しく分類するならば、(1)住民限定説、(2)広義の住民説、(3)何人説²⁶⁾および(4)国民とする考え方²⁷⁾つまり国民説があげられるであろう。

(1)住民限定説は、情報公開の請求権者を、当該地方公共団体に住所、事務所または事業所を有する個人、法人その他の団体に限定する立場である。住民限定説については、その理由づけとして、条例の効力の及ぶ範囲は、法律による特別な定めのない限り、当該地方自治体の住民またはその区域内に関

23) 兼子 仁「地方自治と情報公開」、『シリーズ自治体情報政策・情報システム 第2巻 情報公開・情報提供』労働旬報社、一九八五年、一六頁。

24) 八木敏行『情報公開 現状と課題』有斐閣、一九八六年、八〇頁。

25) 嶋田英男「地方自治体と情報公開」、『情報公開——その原理と展望——』法律文化社、一九八三年、二七六頁。

26) 八木敏行、前掲、八〇—八二頁。

27) 本田 弘『情報公開制度論——地方行政における公開システム』北樹出版、一九八八年、三二頁。

する事項に限られると解せられている（地方自治法一四一条一項）。地方自治法二四二条の二の住民訴訟を提起し得る者が、住民に限定されている。情報公開制度運用の費用負担者は、住民であるとされる²⁸⁾。情報公開の請求権者に関して、住民限定説によるとみられる情報公開条例には、埼玉県、長野県、富山県があげられる²⁹⁾。なお、住民限定説においても、住民以外の者には公開の申し出に対して、公開に努めるものと定められている³⁰⁾。

(2)広義の住民説は、住民はもとより当該地方公共団体の区域内の事業所等への通勤者、同区域内の学校その他の教育機関への通学者、その他当該地方公共団体の行政に利害関係を有する者を含む「広義の住民」を請求権者とするとされる³¹⁾。住民限定説を広義の住民説に拡大することに関しては、「住民の範囲をかなり広くとるこうした考え方に立つ制度実施地方公共団体が大部分である。³²⁾」といわれる。広義の住民説は、その理由づけとして「住民限定説を基調としつつも、なお今日の行政が広域化し、広範な地域と関連を有する実態に着目して、広い意味の住民にまで範囲を広げるものである。³³⁾」とされる。すなわち、各種地方行政の広域化、通勤・通学・施設利用は、当該地方公共団体の区域外の周辺地域に及ぶ傾向にあり、情報公開制にあっては社会生活の広域化に対応すべきであるということであろう。また、情報公

28) 八木敏行，前掲，八一頁。

29) 埼玉県行政情報公開条例（昭和五七・一二・一八公布，昭和五八・六・一施行）第五条第一項「県内に住所を有する個人及び法人その他の団体（以下「県民」という。）は、実施機関に対し、当該実施機関の権限に属する事務に係る行政情報の公開を請求することができる。」。長野県公文書公開条例（昭和五九・三・二六公布，昭和五九・一〇・一施行）第五条第一項「県内に住所を有する個人及び県内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体は、実施機関に対し、公文書の公開を請求することができる。」。富山県情報公開条例（昭和六一・九・三〇公布，昭和六二・四・一施行）第六条「県内に住所を有する個人並びに県内に事務所を有する個人及び法人その他の団体は、実施機関に対し、公文書の公開を請求することができる。」

30) 埼玉県行政情報公開条例第五条第二項「実施機関は、県民以外の者から行政情報の公開の申請があった場合においても、その公開に努めるものとする。」

31) 八木敏行，前掲。

32) 本田 弘，前掲。

33) 八木敏行，前掲，八二頁。

開請求権が知る権利に基づく権利と解するならば、住民に限定せず、より周辺住民および利害関係者へも拡大することが有意義であると認められる。さらに、利害関係を有する者については、「行政との間に正当かつ直接的に利害関係を有する者を指している。したがって、行政との利害関係を有しない者は、公開請求権者とはなりえないから、情報をより広く公開することを原則とする情報公開の理念にはいささか合致しないことになる³⁴⁾」との指摘がある。また、「利害関係人にも請求権を認める場合、どの範囲までの利害関係人か、利害関係人の認定をどう扱うかを明確にしておく必要がある。³⁵⁾」といわれることも、重要であると思われる。情報公開の基本理念よりみるならば、利害関係人の範囲を広く認定することが期待される。広義の住民説とみられる情報公開条例等には、神奈川県、大阪府、東京都および春日市、新南陽市があげられる。

(3)何人説は、情報公開の請求権者を日本人のみならず外国人にも認めて、すべての個人、法人その他の団体に情報公開請求権を保障する理想的な立場である。何人説については、その理由づけとして、情報化社会の進展により、市域を越えた情報の広範な交流が求められている。生活圏が拡大しているため、市の行政に利害関係を有する者の範囲は市民に限らない。今日の自治体の情報は、その自治体と住民に限られることなく、他の自治体およびその住民との間においても、有機的なつながりをもつものとして活用されている。情報公開条例の基本理念である「知る権利」は、憲法の保障する基本的人権であり、その保障は「何人」にも及ぶとされる³⁶⁾。何人説にあっても、基本的にみるならば、広義の住民説と共通するものであり、住民限定説と対比されるものであるといえる。何人説とみられる情報公開条例には、川崎市があげられる³⁷⁾。

34) 本田 弘, 前掲。

35) 八木敏行, 前掲。

36) 本田 弘, 前掲, 三三頁。

37) 神奈川県川崎市情報公開条例(昭和五九・三・三〇公布, 昭和五九・一〇・一
(次頁脚注へ続く))

欧米諸国では、情報公開法を定めることにより、情報公開請求権を保障されることの請求権者を、国民はもとより広く外国人にも認めている代表的国々としてスウェーデン、フランス、アメリカがあげられるであろう。これらの国々は、情報公開法の制定により情報公開請求権者についていずれも何人説を採用しており、情報公開を自国民のみならず広く外国人にも保障しているのである。

スウェーデンでは、一九八三年に改正された出版の自由に関する法律により、情報公開請求権者に関し、第二章第一条に「意見の自由な交換および公衆の啓発を促進するために、すべてのスウェーデン国民は、公文書を自由に利用することができる。」として、スウェーデン国民が情報公開請求権者であることが定められる。情報公開請求の対象となる公文書は、公開性をもつ、ということなので、法でいう「公文書」とは「公開の対象」と同義で「文書」には文字や絵画的表現、読む、聞く、その他技術的補助手段で理解できる記録すべてを含む（第三条）。「公文書」とは公共当局によって保持され、正当に受領されあるいは用意されもしくは作成された文書をいうとされる³⁸⁾。また、公文書を利用できる情報公開請求権者がスウェーデン国民と定められているが、これには法人も含まれるとされる³⁹⁾。さらに、同法律の第一章第二〇条により在スウェーデン外国人にも表現・情報の自由について特段の法律規定がない限りスウェーデン国と平等の権利が保障されている⁴⁰⁾。また、公文書公開に関しては、何等特別の規定はないとされ、官公庁は申立人の国籍とか閲覧の理由を調べる権限を有しないとされ⁴¹⁾、外国人も情報公開請求権者としての権利が、スウェーデン国民と同等に保障されている。

また、フランスでは、情報公開法として行政文書へのアクセスに関する法

施行) 第六条「何人も、実施機関に対し、当該実施機関の所管する事務に係る公文書の閲覧及び写しの交付(以下「閲覧等」という。)を請求することができる。」

38) 潮見憲三郎, 前掲, 一四九頁。

39) 平松 毅『情報公開——各国制度のしくみと理論——』一一〇頁。

40) 潮見憲三郎, 前掲, 一四九頁。

41) 平松 毅, 前掲, 一一一頁。

律⁴²⁾と略称されている一九七八年七月一七日の行政と公衆との関係改善措置並びに行政、社会および財政の秩序の各種規定を定める法律が制定されたが、同法律は、外国人・公務員・法人格を含めたすべての者に対して、限定的に列挙した例外を除いて無記名行政書類の閲覧権を保障しているとされた⁴³⁾。同法律は、一九七九年に改正されたが、第一章第一条に「情報に対するすべての人の権利は、無記名行政文書への利用の自由に関する本章の規定により明確にされ保障される。」として、無記名行政文書に対する情報公開請求権が何人にも保障される。情報公開請求権者については、行政文書を個人名が記入されている記名行政文書とそうでない無記名行政文書とに区分し、前者にあっては、請求権者は行政文書に名前が記入されている者に限定されているのに対し、後者の場合には、すべての者がその請求人となることができる⁴⁴⁾、何人にも情報公開が認められるのは無記名行政文書に対してである。

さらに、アメリカでは、情報公開制として、一九四六年の行政手続法が定められていたのであるが、情報公開請求権者に関して、第三条に記録を入手することができる者は「正当かつ直接に関係のある者」すなわち利害関係人に限定されていたとされる⁴⁵⁾。また、同法第三条の規定については、「それまで判例とか慣行によって認められていた既存の権利を成文化したにすぎなかったこと、そして、秘密の内容が明確でなかったために、この規定は、逆に官庁が開示したくない情報を秘匿するための根拠としても利用されたようである。⁴⁶⁾」といわれる。その後、一九六六年制定の情報自由法は、合衆国法典第五編第五章第五五二条情報の公開として一九六七年に法典化され、一

42) 総務庁行政管理局監修、前掲。

43) 多賀谷一照、前掲、一四三頁。

44) 渡辺栄文「情報公開の手続と救済方法 フランス」、『情報公開——その原理と展望——』法律文化社、一九八三年、一四七頁。

45) 堀部政男「アメリカの連邦情報自由法——その運用状況と評価——」、『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、一二四頁。

46) 平松 毅、前掲、一五一頁。

九六七年の情報自由法といわれるが、同条(a)項に「各行政機関は、公衆が情報を利用できるようにしなければならない。」と定め、また同条(a)項(3)号に「公示された規則に従ってなされた記録の請求があるときに、各行政機関は、何人に対しても速やかに当該記録を利用できるようにしなければならない。」として、情報公開請求権者としての権利が何人にも保障されているのである。また、合衆国法典第五五一条(2)項に、人とは、行政機関以外の個人、組合、法人、団体または、公的若しくは私的組織と定義されているが、このなかに外国人も含まれるとされる⁴⁷⁾。したがって、情報公開請求権は、アメリカ国民の個団体のほかに外国人にも認められることになったのである。

三 請求権の主体に対する情報公開の実施機関

情報公開制における請求権の主体に対する実施機関は、広義でみるならば、国民の知る権利を有する主体に対する請求権の客体として位置づけられている。すなわち、知る権利の享有主体を考えてみた場合には、これに対する権利の客体としての国家機関、企業、市民、マス・メディアがあげられているが⁴⁸⁾、これに地方公共団体の機関も加えられる。これらの情報公開制における権利の客体は、情報公開の開示義務者たる実施機関といえるが、これらのなかで、わが国における地方公共団体の実施機関と諸外国におけるスウェーデン、フランス、アメリカといった情報公開制を有する代表的国家における情報公開の実施機関を注目してみることにする。

地方公共団体における情報公開制では、情報公開を義務づけられる実施機関について、地方自治法上の執行機関のほか、地方公営企業管理者、市町村の消防長、議会等が考えられるが、実施機関を定めるにあたって、立法政策上の問題としてとくに論議されるものに、議会と公安委員会とがあるとされ

47) 堀部政男、前掲。

48) 堀部政男『『知る権利』の法的構造』、『特集＝国民の「知る権利」 法律時報 四四巻七号』三一頁。

る⁴⁹⁾。また、情報公開の実施機関については、府県と市町村では機関の数が異なるが、議会を含めるかどうか、公安委員会を含めるかどうかであるとの指摘がある⁵⁰⁾。実施機関に議会を含めるかについて、「各自自治体の条例も議会を実施機関とするものは少数派に属する。しかし、一般住民の立場からすれば、開かれた市政・県政というからには行政当局も議会も同一の位置にあり、かつ、選挙の時だけの政治参加ではなく、日常の議会活動もガラス張りであることを望む声も少なくない。⁵¹⁾」といわれる。情報公開の実施機関につき議会を加える情報公開条例としては、神奈川県、広島県、川崎市があげられる。情報公開の実施機関は、情報公開の請求に対し、公開または非公開の決定をなすべき責務を有すべきことになる。情報公開の請求に対する実施機関からの決定については、情報公開条例により定められるが、神奈川県、埼玉県、長野県および大阪府の情報公開条例では、いずれも実施機関の決定期限を一五日以内として諾否の決定をしなければならないこと、その決定内容を請求者へ通知する義務を定める⁵²⁾。この面からも、情報公開の実施機関は、情報公開の開示義務者として位置づけられるのである。

欧米諸国では、情報公開法により情報公開の開示義務者としての実施機関を国の行政機関として定めていることで共通性を有するとみられるが、その他に地方公共団体、地方議会等を定めるものもあり、スウェーデンを初めフランス、アメリカがあげられる。情報公開の実施機関は、情報公開が請求された場合に、情報公開の対象となる適用除外される以外の情報、公文書等について開示の可否を決定すべき責務を有すべきことになるのである。

すなわち、スウェーデンでは、出版の自由に関する法律の第二章第一四条第一項に「公文書に対する利用の請求は、すべて文書を保管する行政機関に対して行なわれるものとする。」と定められる。また、行政機関に加えて、同法律第二章第五条には、「本章の目的のために、国会、全国教会会議およ

49) 八木敏行、前掲、一〇三頁。

50) 嶋田英男、前掲、二七六頁。

51) 八木敏行、前掲。

52) 総務庁行政管理局、前掲、九二—九三頁。

び決定権を与えられているすべての地方議会は、行政機関と同等とみなされる。」と定められており、情報公開の実施機関であることになる。情報公開につき、請求を受けた公機関は、最初にその文書を作成したのがどの公機関であるかにかかわりなく、みずからの責任に基づいて当該文書へのアクセスの許否を決定しなければならないとされ⁵³⁾、同法律第二章第一四条第二項に請求に対し実施機関が審査して決定すべきものと定める。ただし、国の安全のために極めて重要な公文書については、公開すべきか制限すべきかの判断権限を特定の当局に委ねる旨を政令で定めることができる⁵⁴⁾。

また、フランスでは、一九七八年七月一七日の行政と公衆との関係改善措置並びに行政、社会および財政の秩序の各種規定を定める法律の第一章第二条に「国の行政機関、地方公共団体または営造物法人もしくは私法上の団体で公役務の管理を委任されている機関が出した行政文書は、第六条に定める場合を除きこれを請求者に開示されなければならない。」と定めており、行政文書は、情報公開の請求者に対して、実施機関である行政機関等が公開すべきことになるのである。開示される行政文書は、同法律第六条の非公開を定める適用除外規定以外の公文書であるが、「各国の公文書公開法は、公開されない公文書を限定的に列挙し、それ以外の公文書を公開するという形式をとるのが通例である。ところがフランスの場合は、第六条で非公開とされる事項を列挙しただけでなく、第一条では、行政文書を定義するという形式で、公開される公文書をわざわざ列挙している。⁵⁵⁾」とされており、何事にも明確性を重視するフランス法的な特徴のある規定とみられる。すなわち、情報開示請求権者に関して、フランスは、行政文書を個人名が記入されている記名行政文書と無記名行政文書とに区分し、前者にあっては、請求人は行政文書に名前が記入されている者に限定されているのに対し、後者の場合には、すべての者がその請求人となることができるとされる⁵⁶⁾。同法律第一章

53) S. ホルスタット、前掲、四五頁。

54) 潮見憲三郎、前掲、一五〇頁。

55) 平松 毅、前掲、二二二頁。

56) 渡辺栄文、前掲、一四七頁。

第四条(b)号により、情報公開の実施機関である「当局は、請求された写しを交付するかまたは第七条に規定する開示の拒否を通知しなければならない。」と定められる。

さらに、アメリカでは、情報自由法が一九六七年の合衆国法典第五編第五二条(a)項に各行政機関は公衆が情報を利用できるようにしなければならないと定め、また同項(2)号に各行政機関は、公示された規則に従い、公衆の閲覧・複写に供しなければならないと定める。さらに、同項(3)号に、記録の請求があるときには、各行政機関は、何人に対しても速やかに当該記録を利用できるようにしなければならないと定めており、各行政機関が情報公開の実施機関となるのである。そこで、各行政機関は、記録が限定列举された適用除外に該当しないかぎり開示しなければならないと、開示を拒否する場合には請求された記録が適用除外項目のどれに当るかを具体的に立証しなければならないとされる⁵⁷⁾。各行政機関の種類は、同法典第五五一条(1)項に行政省、軍事省、連邦政府法人、連邦政府の規制を受ける法人または連邦政府のその他の機関（大統領府も含む）もしくはすべての独立規制委員会を含むと定められたのである。なお、各行政機関については、「一九六七年法のもとでは、記録の開示請求に対していつまでに回答しなければならないという期待を付されていなかったが、七四年改正法により、開示請求受理後一〇日以内に許諾を決めることなどが義務づけられた⁵⁸⁾」とされる。同法典は、その後、一九七八年、一九八六年に改正されたが、一九八六年の改正法上も第五二条(a)項(b)号に同様の規定がおかれている。

57) 平松 毅, 前掲, 一五四頁。

58) 堀部 政男「アメリカの連邦情報自由法——その運用状況と評価」、『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』一二六頁。