

情報公開における適用除外規定

松 尾 直

目 次

- 一 情報公開原則と非公開情報
- 二 各国の情報公開における適用除外規定の内容
- 三 各国の情報公開における適用除外規定の適用

一 情報公開原則と非公開情報

情報公開の原則を定める情報公開制にあっては、国家の場合ももとより地方公共団体においても、非公開情報を適用除外規定または適用除外事項もしくは適用除外として定めている。情報公開制は、行政情報を主として国民および住民に広く公開することを原則とし、よって国民および住民の行政に対する知る権利を保障すべきところの民主的制度である。したがって情報公開の原則に対しての例外となる非公開情報を公開の適用除外規定として定めるのは、制限列挙された事項にとどめられ、その適用も厳格に限定されるべきである。

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、といえようとする¹⁾。これらの適用除外について、

注1) 清水英夫『情報公開』日本評論社、一九八一年、六七頁。

具体的な適用除外条項として一般的には、防衛、治安、外交関係、刑事捜査・訴追に関する資料、法的に特典を認められた資料、個人のプライバシー、「閣内」文書、官庁のワーキング・ペーパーや助言、監督調査等がある。アメリカ合衆国の情報自由法以外の国のすべてでは企業秘密が適用除外とされ、また国の利益に有害な財政・経済情報もそうであるといわれる²⁾。これらの適用除外規定に定められる諸事項は、国家としての情報公開制に関するものであり、地方公共団体において定める情報公開制の適用除外規定と共通の内容も多く認められるが、防衛、外交等の事項は地方公共団体の規定になく、国家の情報公開制における固有の適用除外規定である。

情報公開制を国家として定めたのは、一九六〇年代までのところ、スウェーデン（出版の自由に関する法律、一七六六年制定、一九八三年改正）をはじめフィンランド（公文書の公開性に関する法律、一九五一年制定）、アメリカ（情報の自由に関する法律、一九六六年制定、一九八六年改正）³⁾と若干の国々にとどまっていた。適用除外については、適用除外条項も国によってその力点のおきかたが異なっている。たとえば、どの国も政府部内ワーキング・ペーパーや大臣に対する公式助言を保護する必要制を認めているが、アメリカ合衆国で適用除外される部内文書は「決定以前」のものでなければならぬし、政策として採用されれば、「除外」をはずされる。スウェーデンでは、部内の覚書、法案、暫定的部内ワーキング・ペーパーは除外されるが、機関相互間のものについては及ばない。また、アメリカ合衆国でもスウェーデンでも、「決定」が行われ、公示されれば利用できる⁴⁾。他方、スウェーデン、フィンランドおよびアメリカにおける情報公開制の適用除外規定では、共通する事項の概要を示すならば、(一)国家の安全、外交、(二)法令によって定めた事項、(三)国家財政、金融、通貨政策、(四)犯罪の防止、捜

2) 石村善治「情報公開の比較法的考察 1 総説」、『情報公開——その原理と展望——』法律文化社、一九八三年、五〇頁。

3) 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——』第一法規出版株式会社、一九九〇年、三〇六頁。

4) 石村善治、前掲、五〇—五一頁。

査、訴追、(四)国・地方公共団体の経済的利益、(五)個人の経済的狀態、營業活動、プライバシー等に関する情報である。

スウェーデン、フィンランドおよびアメリカで制定された情報公開制は、適用除外規定についても代表的内容であると認められるが、後年に制定された各国の情報公開制における適用除外規定へも、いずれかの内容によりかなりの影響を与えたものとみられる。一九七〇年代から一九八〇年代にかけては、情報公開制が、以前よりも多くの各国で制定されており増加の傾向にあるように見受けられるであろう。すなわち、一九七〇年代以降において、情報公開制を法律により制定している諸外国⁵⁾としては、制定年順にみるとするならば、デンマーク（行政文書へのアクセスに関する法律、一九七〇年制定、一九八五年改正）、ノルウェー（行政における公開性に関する法律、一九七〇年制定）、フランス（行政文書へのアクセスに関する法律、一九七八年制定、一九七九年改正）、オランダ（行政情報にアクセスする権利に関する法律、一九七八年制定）、オーストラリア（情報自由法、一九八二年制定、一九八三年改正）、カナダ（情報へのアクセス法、一九八二年制定）、ニュージーランド（行政情報に関する法律、一九八二年制定、一九八七年改正）およびオーストリア（連邦行政機関の情報公開に関する法律、一九八七年制定）が示される。これら諸外国の情報公開制を定める法律には、いずれも情報公開の原則に対して、非公開情報を適用除外規定または適用除外事項もしくは適用除外といった形式により列挙し、非公開情報として規定されているのである。

二 各国の情報公開における適用除外規定の内容

一九七〇年代以降に制定された情報公開に関する法律は、多くの各国におよぶが、それらの国々のうち制定年順に以下デンマーク、ノルウェー、フランス、オランダ、オーストラリアおよびカナダの情報公開における適用除外

5) 総務庁行政管理局監修、前掲。

規定を検討しておくことにする。

デンマークでは、情報公開につき一九七〇年に行政文書へのアクセスに関する法律が制定され一九七一年から施行された。同法の適用除外事項については、パブリック・アクセスの一般原則からの例外を認めており、それらの条項は三つの異なったグループに分けることができるとして、次のように示されている⁶⁾。(1)一定のカテゴリーの事案として、第六条一項は、アクセスの権利は、刑事犯罪の訴追を含む事項をその対象としないものとしている。こうした適用除外の根拠として、犯罪の防止、捜査、訴追における効率確保への配慮が、その根拠の一つであり、そうした事案にかかわった個人のプライバシーの権利尊重への要求がもう一つの根拠である。(2)一定の種類の文書として、同法第五条に含まれているもので、一定の文書を除外し、内閣レベルでの政策形成過程の基礎となる文書、様々な種類の内部的作業文書であり、覚え書き、草案、概要、提案、計画といった、内部的利用に供する行政機関の作業上の素材を適用除外としている。第五条四号によって「同一行政機関内で交わされた手紙」を適用除外とする。五号は「地方政府の参事院およびその諸部局、委員会または他の行政部門の相互間で、またはこれらの諸部門で内部的に交わされた手紙」を適用除外の対象としている。(3)一定の種類の情報として、第二条一項は、事業または個人のプライバシーへの考慮から適用除外を、同項一号に「私人の個人的もしくは経済的事情に関連する情報」を含む文書は除かれる。また、二号では、「技術上の装置または過程、業務もしくは事業の条件に関する情報で、その情報に関係する人または会社にとってかなり経済的に重要なものであり、要求が認められるべきでない限りで」適用除外としている。第二条二項は、国家の安全およびその国際関係への配慮により必要とされ、もしくは検査、計画、統制またはその他の監督への公的活動の遂行を確保し、中央または地方政府の合法的経済利益を保護する上で必要な場合、もしくは「特別な事情によって秘密が必要とされた場

6) N. アイルスコウ・ホルム、提口康博監訳「デンマーク」、『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、九五頁以下。

合の他の利益」を保護する上で必要とされる場合の適用除外を保証している。同法について、公開の例外が、非常に漠然とした条項によって認められている。例えば、法律第二条第二項第四号によると、「特別の事情によって秘密が必要とされるその他の利益の保護」といった根拠によっても、例外を定めることができることになっているとされる⁷⁾。次に、デンマークには、一九八五年の改正により現行法として行政文書へのアクセスに関する法律があり、適用除外について次の規定が定められている⁸⁾。情報公開の権利の適用除外として、同法は、第七条以下の規定に内部作業書類として除外する書類、適用を除外されるその他の書類、適用を除外する情報と、三グループに分けて定めている。まず、内部作業書類として除外する書類としては、第七条第一号に内部で使用するために公的機関が作成する書類、同条第二号に同一機関の各部門相互で交換する書簡、同条第三号に地方議会とその委員会、課その他の機関の間、あるいはこれらの下部機関相互で交換する書簡が定められる。また、適用を除外されるその他の書類としては、第一〇条第一号に閣議の会議録、閣僚相互の会議メモおよびこのような会議のために公的機関が作成する書類、同条第二号に予算案を含む法律の立法化について各省相互で交換される書簡、同条第三号に EC の採択に委ねる議案の処理に関連して作成される書類、または EC 規則の解釈または実現に関する書類、同条第四号にある公的機関が他の公的機関の事務局として役割を果たすことに関連して交換される書類、同条第五号に裁判に使用するためにまたは裁判を行うかどうかを判断するために公的機関が有識者と交換した書簡、同条第六号に公的な統計作成または学問的な調査の目的で収集される資料が定められる。次に、適用を除外する情報としては、第一二条第一項第一号に経済的な情報を含む個人の私的な情報、同項第二号に技術設備もしくは製造方法または運営もしくは営業に関する情報、第一三条第一項第一号に政府の安全または国家

7) 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、一七九頁。

8) 総務庁行政管理局監修、前掲、三三二頁以下。

の防衛、同項第二号に国家の外交政策または対外経済的な利益、同項第三号に法律違反の防止と摘発、犯罪者の訴追、刑の執行およびこれに類すること、ならびに犯罪または懲戒の訴追に関連した容疑者、証人、その他の者の保護、同項第四号に公的管理、規制もしくは立案活動の実施または税法の下に立案された措置の実施、同項第五号に公的機関の商業活動を含む公的機関の財政的利益、同項第六号に問題の特殊な性格から、秘密の保持が必要であるとみなされる私的および公的利益が定められる。適用を除外する情報として定められるなかで、第一三条第一項第六号の規定は、問題の特殊な性格と定められるが、改正前の同法第二条第二項第四号の規定に特別の事情と定められていたのと同様に、情報公開の例外としてはきわめて漠然とした規定であるように認められる。デンマークの情報公開制における適用除外規定は、その内容が詳細かつ多数の事項にわたるものとみられる。

ノルウェーでは、政府が一九六四年に情報公開制のメリットとデメリットを検討する審議会を設け、デンマーク法に倣った草案を作成し提出した。内閣は、この草案を基礎にして法案を作成し、一九六九年に議会へ提出した⁹⁾。そこで、ノルウェーにおいて、情報公開制は、一九七〇年に行政における公開性に関する法律として制定されたが、この法律にはスウェーデンおよびデンマーク法の影響として、ノルウェーにおける改革は、一七六六年のスウェーデン憲法の諸条項にまで淵源をたどることができる。一九四六年に修正されて現在に至るこれらの原則は、報道機関および関心を持つ個人に、公文書へのアクセスの一般的権利を与えているといわれ、また、ノルウェー法とデンマーク法が、たとえ細部での違いがあったとしても、概して同様のものになることは予期されるところであるとされる¹⁰⁾。一九七〇年の行政における公開性に関する法律には、情報公開の適用除外事項について、一般的適用除外事項と秘密を命ずる条項とに大別されているが¹¹⁾、その内容は第一条、第

9) 平松 毅, 前掲, 一九七頁。

10) A. フリーハーゲン, 堤口康博監訳「ノルウェー」、『情報公開と行政秘密——先進諸国の動向——』一九頁。

11) 同上, 一二六——一二七頁。

五条および第六条に次のとおり定められる¹²⁾。まず、一般的適用除外事項としては、第一条に公共機関が国または地方政府のために行う商業活動、第六条第一項に列挙される規定として第一号に国土の安全保障のために重大な事項、諸外国および国際諸機関との関係もしくは国防に関する情報を含む文書、第三号におよそいかなる種類であれ個人の個人的事柄に関するまたはふれる文書、第四号に技術装置および処置、ならびに商業または営業関係に関する情報を含む文書、第五号に公務員の任命または昇進に関する事項についての文書、第六号に現行法律の違背に関係する告知、報告およびその他の文書、第七号に資格試験の書類および同様のテストにおける書類、同様に競争試験等に関して提出された答案、第八号に年度および長期の国の予算に関し準備された文書、第五条第一項第一号に公共機関自体が作成しもしくは法律によって作成することが義務づけられていない場合に、ある事項の内部的検討に利用するために入手する、提案、草案、意見書、ならびにその他類似の作業的文書、説明または報告書、同項第二号に閣議の議事録が定められる。次に、秘密を命ずる事項としては、第五条第一項第三号に法律によりまたは法律にもとづき秘密扱いとされる文書が定められる。情報または文書の秘密扱いのための条項を持つ制定法は一〇〇以上に及んでいる。最近の司法省の調査は、統計でおよそ一三〇にのぼる制定法内の秘密を命じる条項をリスト・アップしている¹³⁾。同項三号に規定される場所は、法律によりまたは法律にもとづき秘密を命ずる特別条項であるが、情報公開の原則に対して秘密を非公開の法律多数により定めていることとうかがわれる。また、内閣や行政機関に、秘密を保護する規定を発する権限を授権しているものもあり、この法律の精神とマッチしないものもあるようであるとされ¹⁴⁾、非公開を定める個々の法律のなかには、行政立法による非公開が認められるものとみられる。

12) 総務庁行政管理局監修、前掲、一二八頁。

13) A. フリーハーゲン、前掲、一二六—一二八頁。

14) 平松 毅、前掲、二〇二頁。

フランスでは、一九七三年にスウェーデンのオンブズマンの影響を受けて「メディアトゥール」制が定められた。メディアトゥールは国会議員を媒介とする市民の申請に基づき行政活動を調査・監督する役割を果たすが、一九七五年の年次報告で、すべての行政客体を知る権利を認める、行政書類の交付制度を開放的な形で組織すること等の改革を首相に対し提案している¹⁵⁾。このような背景を受けて、フランスでは、一九七八年の行政文書へのアクセスに関する法律として知られる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¹⁶⁾が制定された。この法律について、フランス議会は、アメリカの「情報自由法」の精神に立脚した規定を含む法律を成立させたといわれる¹⁷⁾。同法は、行政書類公開に関する一般法としての性格を持つに至った。同法によれば、限定的に列挙される例外を除いてすべての行政書類は原則として公開されることになり、一部は公開され、残りは請求に応じて閲覧・複写させなければならないとされる¹⁸⁾。同法は、一九七九年に部分的に改正されているが、情報公開の原則に対する例外となる適用除外として、次のとおり規定が定められている¹⁹⁾。一九七八年法第六条には、一. 政府および執行権に属する責任ある行政庁の審議の秘密、二. 国防・外交の秘密、三. 貨幣、公信用、国家の安全、公共の安全、四. 所管行政庁の許可の場合を除いて、裁判所における手続の進行または当該手続に対する予備的作業、五. 私的生活の秘密、個人および医療に関する一件書類の秘密、六. 商業および産業に関する秘密、七. 所管行政庁による税務および関税違反に関する調査、八. 一般的に法律によって保護された秘密、が定

15) 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。

16) Codes Dalloz code administratif, Jurisprudence Générale Dalloz, 1989, p. 1124.

17) D. C. ローワット、堤口康博監訳「フランス」、『情報公開と行政秘密——先進諸国の動向——』Ⅱ——Ⅲ頁。

18) 多賀谷一照、前掲、一四二頁。

19) 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——』一四六頁。

められた。また、一九七九年法第九条には、記名文書、ただし、行政文書に名前が明記されている者は、その文書の開示を請求することができる定められた。なお、同法については、「公開適用除外規定が非常に漠然としているため、結局、かなりの裁量の余地を残している。²⁰⁾」との指摘がなされている。

オランダの情報公開制について、政府は、文書の公開に重点をおくスウェーデン型ではなく、既存の情報の開示の制度を基礎とする行政情報公開法案を議会へ提出し、一九七八年に可決成立したが、スウェーデンおよびアメリカの制度がモデルとされながらも、それらとの政治制度の相違が強調されたといわれる²¹⁾。オランダには、一九七八年の行政情報にアクセスする権利に関する法律として行政公開法（同法第一〇条）が定められており、情報公開に対する適用除外に次の規定が定められたのである²²⁾。第一条第二項には、部内審議のために作成された文書に含まれる情報のうち、特定の適用除外事項として、a号に「いまだ処理の過程にあるか、または手続は終わっているが、それだけでは不完全であるため不正確な判断を与えるおそれのある資料」、b号に「政治的な責任を有する者または公務員の個人的見解が定められる」。第四条には、適用除外事項としての非公開情報が同条第一項ないし第三項に三つに分けて規定されており、同条第一項に「絶対的非公開事由²³⁾」として同項a号に「王国の一体性を危険にさらすこと」、同項b号に「国家の安全に損害を与えること」、同条第二項に「いわば条件付非公開事由として同項c号に「政府に対し秘密を前提に提供されたときにかぎり、企業および生産工程に関する資料」、同条第三項に「相対的非公開事由²⁴⁾」として同項d号に「オランダ王国の他国との関係」、同項e号に「国家およびその他の法定機関の経済上および財政上の利益、

20) D. C. ローワット、前掲、Ⅲ頁。

21) 平松 毅、前掲、二四〇頁。

22) 島崎文彰・北岡 守共訳「オランダ王国 行政情報にアクセスする権利に関する一九七八年一月九日の法律（行政公開法）」、『情報公開と知る権利』三省堂、一九八六年、二九〇—二九二頁。

23) 平松 毅、前掲、二四六頁。

24) 同上、二四七頁。

同項 f 号に犯罪の探知および訴追，同項 g 号に政府機関によってまたは同機関のために行われる査察，規制および監督，同項 h 号に各個人が自己のプライバシーを尊重される権利および個人の病状に関する医療的・心理学的診断結果の保護，同項 i 号に関係ある自然人もしくは法人または第三者に対する，不公正な利益または不利益の防止が定められる。

オーストラリアでは，公文書公開制について，一九六〇年代の終り頃から論議され，その後，アメリカにおける情報自由法の発展や同じコモンウェルスに属するカナダの同様の運動の影響をうけて，次第に高まったといわれる²⁵⁾。一九七二年，政府は，より開かれた政府への歩みを開始し，情報の自由に関する諸問題を研究するために，公務員からなる省庁間委員会を任命した。一九七四年の本委員会報告は，アメリカ合衆国の法と類似した情報の自由法を支持した²⁶⁾。しかし，その内容は，アメリカ法とは程遠く，多くの人の失望を招いたといわれる²⁷⁾。政府は，再度，省庁委員会を任命し，その第二次報告書が一九七六年に提出された。公務員の委員会ということからも予期し得るように，報告書に示された提案は，脆弱なアクセス法であった。ただし，公衆による討論と批判の結果，第二次報告の提案は幾分強化された面もある。これらの提案が，政府によって提出された一九七八年情報の自由法案の骨子となったとされる²⁸⁾。同法案は，除外文書について次のように規定する²⁹⁾。すなわち，第一に，法律施行前の文書，規則によって認められる特定の団体等の文書は適用除外とされる。第二に，国家の安全または防衛・国際関係・連邦と州の関係を損う文書，内閣および行政評議会の文書，法律の執行または運用を損う文書，法令によって公表を禁止された文書，政府機関の管理運営に関する文書，個人のプライバシーを損う文書，訴訟手続を損う

25) 同上，三〇七頁。

26) D. C. ローワット，前掲，XⅢ頁。

27) 平松 毅，前掲。

28) D. C. ローワット，前掲。

29) 西浦 公「カナダ・オーストラリアにおける情報公開立法の動向」，『情報公開・プライバシー ジュリスト臨時増刊 七四二号』一五六頁。

文書、国家経済を損う文書、内密に得られた資料を含む文書、議会または裁判所を侮辱する文書、国王特権を認められる文書が除外事項としてあげられる。同法案は、その後廃案となったが、一九八一年に政府は再び情報自由法を議会に提出し、一九八二年に連邦政府およびその機関の公文書に対するアクセス権を公衆に与える法律として制定された。同法は、一九八二年の情報自由法（第一条）と略称されるが、一九八三年に改正がなされている。同法には、情報公開に対する適用除外文書として次のとおり定められる³⁰⁾。第三条には、国家の安全、防衛、国際関係および州との関係に影響を与える文書、第四条には、内閣の文書、第五条には、行政評議会の文書、第六条には、内部検討用文書、第七条には、法律の執行および公共の安全の確保に影響のある文書、第八条には、法令の守秘義務が適用される文書、第九条には、連邦の財政上または財産上の利益に影響を与える文書、第四〇条には、機関の事務処理に関する文書、第四一条には、個人のプライバシーに影響を与える文書、第四二条には、法律専門職の特権に服する文書、第四三条には、事業等に関する文書、第四四条には、国の経済に影響を与える文書、第四五条には、秘密の保持を条件として取得した資料を含む文書、第四六条には、公開が会議の侮辱または法廷の侮辱にあたる文書、第四七条には、会社および証券に関する立法に基づく一定の文書が定められる。適用除外文書の規定は、同法第三三条ないし第四七条の十五箇条にわたって個々の条項内容が詳細に定められており、一九七八年の情報自由法案を基調としており、さらに第三九条、第四二条および第四七条の適用除外文書は新たに加えられたものとみられる。

カナダでは、一九七七年に政府が情報公開法の諸論点を検討した政府報告書「公文書への公衆のアクセスに関する立法」を発表し、情報公開立法に関する議論の基礎になった。報告書は、除外事項として、国際関係・国家の防衛または安全・連邦と州の関係、枢密院の機密、国家の安全・犯罪・法律の執行に関する調査、個人情報、司法的作用、政府に提供された法律に基づく

30) 総務庁行政管理庁監修，前掲，三七〇頁以下。

意見または助言、財政的または商業的情報、大臣への公務員の助言、法令による禁止をあげた³¹⁾。一九七九年に政府は、下院に情報自由法案を提出したが、議会で内閣不信任案が可決され、同法案が廃案となった。なお、この法案は、アメリカ法のモデルに従っている。ただし、広汎な例外が認められている。例えば、財政、通商、科学または技術上の情報に関しては、公開しないという条件付で与えられ、公開すれば、今後同種の情報を与えられなくなるおそれがある場合、個人や団体の競争上の地位を害し、または契約その他の交渉を妨げる場合、個人や団体に不当な経済的損失または利得をもたらす場合などが、適用除外とされている。その他、カナダの経済的利益、製品テストや環境評価、他の法律で保護されている情報なども、適用除外とされている³²⁾。一九八〇年、政府は、情報自由法案にプライバシー条項を付け加えた改正案を議会へ提出した。そして、情報へのアクセス法およびプライバシー法として採用された³³⁾。すなわち、この情報へのアクセス法およびプライバシー法は、正確には情報へのアクセス法およびプライバシー法を制定し、連邦裁判所およびカナダ証拠法を改正し、並びにこれに基づくその他の諸法律を改正するための法律として、一九八二年に制定された。同法では、情報公開に対する適用除外について、次のとおり定められている³⁴⁾。すなわち、適用除外として各条項ごとに定めるものとしては、第一三条に行政機関が秘密を条件に入手した情報、第一四条に連邦・州問題に関するカナダ政府の処理を阻害することが合理的に予見される所定の記録、第一五条に国際問題の処理、カナダ若しくはカナダと同盟を結び若しくは連合しているすべての国の防衛又は政府転覆若しくは敵対活動の摘発、防止若しくは制圧を阻害することが合理的に予見される所定の記録、第一七条に開示することにより個人の安全を脅かすことが合理的に予見される情報、第一九条に個人に関する情報、第二〇条に第三者の情報の所定の記録、第二一条に政府の活動の所定の

31) 西浦 公、前掲、一五三頁。

32) 平松 毅、前掲、三〇一頁。

33) D. C. ローワット、前掲、VIII頁。

34) 総務庁行政管理局監修、前掲、四〇七頁。

記録，第二四条に別表第二に掲げる規定により開示が制限されている情報がある。また，適用除外として各条項内に列挙して定めるものとしては，第一六条第一項 a 号に特定された調査機関である行政機関又はその支分機関が，適法な調査の過程で入手し，又は準備した情報，同項 b 号に調査技術又は適法な具体的調査のための計画，同項 c 号に開示することによりカナダ連邦法若しくは州法の執行又は適法な調査の実施を阻害することが合理的に予見される情報，d 号に開示することにより行刑施設の安全を阻害することが合理的に予見される情報，同条第二項に犯罪の遂行を容易ならしめることが合理的に予見される情報，同条第三項に王立カナダ騎馬警察が州又は地方自治体のために警察サービスを行う際に入手し，又は準備した情報，第一八条第一項 a 号に企業秘密又は金融上若しくは商業上の情報若しくは科学情報若しくは技術情報，同項 b 号に行政機関の競争力を損うことが合理的に予見される情報，同項 c 号に科学情報又は技術情報で，当該公務員の公表の優先性が奪われることが合理的に予見されるもの，同項 d 号にカナダ政府の財政上の利益若しくは経済運営能力を実質的に損ない，又は人に不当な利益をもたらすことが合理的に予見される情報がある。これら規定されたところの適用除外については，保護される利益をできるだけ特定化するアプローチがとられており，各適用除外事項には，保護を必要とするすべての特定の利益が挙げられている。しかし，特定の利益といっても，それは結局，例示にとどまらざるをえないから，場合によっては，かえって適用除外の範囲を拡大するおそれもあるとの指摘がある³⁵⁾。この情報へのアクセス法における情報公開に対する適用除外規定は，オーストラリアの情報自由法の場合と同様に，きわめて詳細な内容の規定から構成されているとみられる。

三 各国の情報公開における適用除外規定の適用

情報公開における適用除外規定は，非公開情報を各種項目の内容により列

35) 平松 毅，前掲，三〇三頁。

挙規定されるのが、一般的な形態であるとみられる。そこで、情報公開は、実施機関または開示義務者となる行政機関が、規定の適用除外される内容以外の情報を公開の対象となすことになるし、他方適用除外規定に該当するものを適用して非公開とするかまたはすることができることになるのである。

デンマークでは、一九七〇年に行政文書に対する公衆のアクセスに関する法律の成立により、情報公開が制定された。そこで、同法の規定によって、適用除外されるもの以外の文書が、国の行政機関により、外国人を含む何人にも公開されることになった³⁶⁾。非公開を定める適用除外に関しては、行政機関が非公開となしまたは非公開となしうることになる。ただ、この点については、公開の例外が、非常に漠然とした条項によって認められていることであるとされる³⁷⁾。その後、デンマークでは、一九八五年に行政文書へのアクセスに関する法律が改正され次のとおりであるが³⁸⁾、情報公開請求の取り扱いと決定について、情報公開の請求が提出された場合、当該行政機関が請求に応じるかどうかを決定するものとする（第一五条第一項）と定められ、また、関係の行政機関は、情報公開の請求を認めるかどうかについて、出来るだけ早く決定しなければならない（第一六条第一項）と定められる。さらに、適用除外される事項について、情報公開の権利は公的機関の内部作業書類に対してはおよばない（第七条）と定められ、または情報公開の権利は以下の書類にはおよばない（第一〇条）、あるいは情報公開の権利は以下の情報にはおよばない（第一二条）と定められている。このほか、情報公開の権利は、以下の事柄を守るのに必要な範囲内に制限されるものとする（第一三条第一項）と定められている。同法第七条、第一〇条および第一二条の規定は、いずれも情報公開の権利が、適用除外として制限列举された書類、情報等についておよばないことを明示しており、これらの規定を当該行政機関が適用し決定することになる。他方、第一三条第一項の規定は、必要な範囲に

36) 石村善治, 前掲, 五四頁。

37) 平松 毅, 前掲, 一七九頁。

38) 総務庁行政管理局監修, 前掲, 三三五頁。

制限されると定め、また同項第六号にも必要と見なされると定めており、やや漠然とした条項であるように見受けられる。

ノルウェーでは、一九七〇年に行政における公開性に関する法律が制定され、適用除外とされるもの以外の公文書が行政事務に関する文書として、公的機関によって何人に対しても公開されることになった³⁹⁾。もっとも、その場合の請求者は、少なくとも、その文書の重要性や、それらを取り扱うための責任を理解しうる年齢——なるべく一五歳以上——になっていなければならないことは、實際上、当然のこととされてきている。同様に当該人物の精神状態に関しても、制限が存在しうると考えられる⁴⁰⁾。ノルウェーの行政における公開性に関する法律には、情報公開より適用除外の事項に該当するものとして列挙した文書につき、下記のものとは公開から除外される（第五条、第六条第一項）と定められる。しかし、第五条および第六条の規定にもとづき、圧倒的多数の文書が公開から除外されると見込まれる分野については、国王は、この種のタイプの、この種の事項の、または行政のこの部門の全文書を、公開から除外すべきであると定めることができる（第一—条第二項）として、一定の種類文書に関しては、政府は、非公開が原則であって、公開は例外である旨を定めることができるとされる⁴¹⁾。また、同法には、本法の効力発生に先立ち、公共機関によって作成または調整され、もしくは公共機関に入手され、またはこれに提出された文書に対しては適用されないものとする（第一三条）と定められ、情報公開の適用が既存の文書にはなされないと限定されている。ほかにも、関係公共機関は、特定の場合において、その手中にある文書が当該事項について明らかに誤解を招くイメージを与え、かつその公開が公共的または私的な利益を傷つけるおそれがあると予想されるときは、第三条に定める当該文書の作成の時期よりあとに、その公開を初めて行うよう決定することができる（第四条第一項）、また国王は、

39) 石村善治、前掲。

40) A. フリーハーゲン、前掲、一三一頁。

41) 平松 毅、前掲、一九八頁。

特定の事項または文書について、もしくは特定の行政部局について、第三条に定める時期よりあとに公開を行うよう、規則によって定めることができる（第四条第二項）との規定があり、公開を遅らせられる場合がある。さらに、ある事項についてのある文書が公開から除外された場合において、当該事項についての残余の文書が、当該事項について明らかに誤解を招くイメージを与えるおそれがあり、かつ、その公開が公共的または私的な利益を傷つけるおそれがあるときは、その事項全体を公開から除外することができる（第六条第二項）との規定があり、非公開とされる場合がある。したがって、ノルウェーの行政における公開性に関する法律では、情報公開に対する適用除外に各種の非公開とされる事項が定められるとともに、その非公開とする適用にも多くの規定が定められているものとみられるのである。

フランスでは、行政文書へのアクセスに関する法律といわれる一九七八年に制定され、一九七九年に改正された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により、適用除外されるもの以外の無記名行政文書につき、情報公開の実施機関である国の行政機関、地方公共団体、公の施設、公役務を委任されている法人・団体によって、外国人を含む何人に対しても、公開される⁴²⁾。すなわち、同法では、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何人に対しても保障している。ただ、この行政書類のうち個人の氏名が明記されている記名書類が一般的公開から除外される⁴³⁾。また、同法第六条第一項各号の規定において列挙される適用除外事項について、実施機関は、それらの閲覧または開示を拒否することができる定められる。さらに、同法には、文書の性質又はその対象の故に、一般国民に開示することができない行政文書のリストが、前項の規定の施行のために、行政文書のアクセスに関する委員会の意見を聴いた上で出される省令で定められる（第六条第二項）とある。この規定に基

42) 石村善治、前掲、五二頁。

43) 多賀谷一照、前掲、一四三頁。

づき、行政文書へのアクセスに関する法律第六条の規定に関する省令⁴⁴⁾が定められ、開示することができない文書につき具体的に列挙がなされている。フランスの行政文書へのアクセスに関する法律は、適用除外事項をきわめて明確に制限列挙しており、省令の規定にも具体的・詳細に定められているし、その適用においても簡潔な規定が定められているとみられる。

オランダでは、一九七八年に行政情報にアクセスする権利に関する法律により、適用除外される情報以外の情報が、情報公開の実施機関である政府機関、大臣、州および地方公共団体の行政機関並びに一般行政命令で定めるその他の機関によって、開示請求者（特定していない）に対して公開される⁴⁵⁾。また、法律は、市民に提供されるべき情報を、二種に区分している。一つは政策に関する情報で、要求されなくても進んで提供しなければならない情報であり（能動的情報）、他は請求に応じて提供される特定されない情報（受動的情報）であるとされる⁴⁶⁾。そこで、情報公開の対象となるのは、受動的情報であり、公開情報となる。これに対して、適用除外となる非公開情報は、同法第四条に列挙規定される事項が、三種に分けて規定されている⁴⁷⁾。これらは、非公開を適用する事由により(一)無条件に開示されない絶対的非公開事由、(二)条件付きで政府に与えられたいわば条件付非公開事由、(三)情報を与える重要性が、諸利益の重要性に優越しないときにも、情報は与えられない相対的非公開事由と区分される。これに関して、同法第一条ないし第三条に定める情報が、第四条の規定に列挙されている三種の情報に該当するおそれがあるときは開示されてはならないと定められる。

オーストラリアでは、一九八三年に改正された連邦政府およびその機関の公文書に対するアクセス権を公衆に与える法律により適用除外されるもの以外の文書形式の情報につき、連邦政府（機関または大臣⁴⁸⁾）によってすべて

44) 総務庁行政管理局監修、前掲、三四二頁。

45) 石村善治、前掲。

46) 平松 毅、前掲、二四三頁。

47) 同上、二四六頁。

48) 総務庁行政管理局監修、前掲、三六三頁。

の者に対し公開される⁴⁹⁾。その際に、請求にかかる文書が適用除外文書である場合には、機関または大臣は、同法第二四条第二項の規定に基づき請求のあった文書へのアクセスを拒否することができる。また、請求が実質的かつ不当に大臣の権限の行使の妨げとなると認める場合には、機関または大臣は、同法第二四条第一項の規定に基づき、アクセスを処理する手続をとることなく、当該請求に基づく文書のアクセスを拒否することができる。この規定は、同法がアメリカの情報自由法をモデルとし、これに大臣責任制に基づく修正をおこなう必要を提言した一九七四年の省間委員会の報告書⁵⁰⁾を背景とするものとうかがわれる。このほかに、請求を受けた機関または大臣は、同法第二一条の規定に該当する場合には、一定期間が経過するまで請求のあった文書へのアクセスを延期することができる。とくに、注目されるのは、同法第二一条第一項(c)の規定であるが、文書の時期尚早なる公表が、公共の利益を害する恐れがあるときは、その文書の公開が公共の利益に反しないこととなる事実の発生又は適当な期間の経過と定められる。さらに、同法第二二条の規定には、適用除外事項の削除による公開が定められる。

カナダでは、一九八二年に制定された情報へのアクセス法およびプライバシー法により、適用除外されるもの以外の記録が、政府機関（一三三の実施機関名を具体的に列挙）によって、カナダ市民、永久権を有する者、総督が命令で定める者に対して公開される⁵¹⁾。そこで、適用除外については、行政機関の長が、開示を拒否しなければならない場合（第一三条、第一九条、第二四条）が規定される。また、行政機関の長が開示を拒否することができる場合（第一四条、第一六条、第一七条、第一八条、第二一条、第二二条、第二六条、第二七条）が規定されている。同法は、適用除外についての適用が、開示を拒否しなければならない場合と拒否することができる場合とに応じて各々適用除外の事項が具体的に列挙されている。しかし、ある適用除外

49) 石村善治、前掲、五四頁。

50) 西浦 公、前掲、一五五頁。

51) 石村善治、前掲。

では、その開示が防衛、国際関係に有害であると合理的に推認できる情報、という項目があり、続けて、この利益の概括性を制限することなく、防衛および国際関係に関する九つの項目が長々と挙げられているとされ⁵²⁾、同法第一五条第一項各号に九項が示され概括性を制限するものではないと定められていることが指摘されている。同法では、その他の規定にあっても、適用除外の事項が、多種かつ詳細に定められているから、これらに対する適用も広範囲におよぶものとみられる。

52) 平松 毅，前掲，三〇三頁。