

情報公開における行政秘密

松 尾 直

目 次

- 一 情報公開と行政秘密
- 二 スウェーデンの情報公開における行政秘密
- 三 アメリカの情報公開における行政秘密

一 情報公開と行政秘密

情報公開は、国家の行政機関または地方公共団体が有する行政情報を、国民または住民もしくは何人に対しても、公開すべきであるとする原則であり、「スウェーデンをルーツとし、アメリカ合衆国を現代のスタートとする情報公開制は、現在までに北欧圏のすべてと、オーストリア、フランス、オランダ等の西欧諸国に及んでいる¹⁾」とされ、欧米諸国において制度化が進展してきている。行政情報の公開は、その制度化により国民の「知る権利」が保障され、「民主主義の活性化²⁾」を実現するものとして近年わが国でも注目されており、すでに地方公共団体では条例化が進んでいるとみられる。

情報公開は、絶対君主制または独裁政治体制もしくは官僚支配制における密室政治の情報非公開または完全行政秘密と対比されるともいえるであろうし、いわゆるガラス張りの政治として民主政治を実効あらしめ、また国民参政の機会を拡充する機能を有するといえるであろう。絶対君主制に対する大

注1) 清水英夫『情報公開』日本評論社、一九八一年、六二頁。

2) 小林直樹「情報公開と民主政治」、『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、五頁。

革命を実現したフランスでは、一七八九年の人権宣言として知られる人および市民の権利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。³⁾」と定め、行政情報公開と国民の知る権利の基本原理を定めることにより、民主政治の一側面を方向づけたものといえる。また、情報公開は、現代社会における民主化、情報化および国際化の進展に伴い欧米諸国において法制化されたものが、わが国でも注目されている。すでに、スウェーデンでは、一八世紀より情報公開の必要性が国政上において認められるようになり、その背景には議会在絶対王政の復活を防止した自由時代があり、⁴⁾一七六六年の著述と出版の自由に関する憲法法律の制定により、世界最初の情報公開が制度化され、以後曲折はあれ二百年以上の歴史を現在にいたるまで着実に進展してきたことが知られている。他方、このスウェーデンの情報公開における先進性に対して、欧米諸国では、約二世紀とかなり遅れてしまうことになり、ようやく二〇世紀も第二次世界大戦後に本格的な情報公開が制度上において認められるようになってくるのである。すなわち、欧米諸国の代表的な情報公開をみるならば、アメリカでは、第二次世界大戦後の一九四六年制定の連邦行政手続法を基礎として一九六六年の情報自由法が定められたが、その後も内容の改善を努めていくつかの改正が進められてきた。なお、アメリカでは、各州において第二次世界大戦後に「カリフォルニア州は、一九五二年、ブラウン法 (the Brown Act) を制定し、現代の情報自由法制定への途をひらいた。この包括的な立法は、政府記録へのアクセスだけでなく、政府の諸々の会議の公開をうながす諸規定をも含んでいた。その後多くの州が多年にわたってカリフォルニア州の先例を追うことになった。⁵⁾」とされており、行政情報の公開が記録のみならず会議にも拡大されていることが注目される。また、かつての西ドイ

3) Christine Fauré, Les declaration des de l'homme de 1789, Payot, 1988, p. 13.

4) 平松 毅『情報公開』有斐閣、一九八六年、九九頁。

5) M. J. シンガー「アメリカ合衆国」、堤口康博監訳『情報公開と行政秘密』早稲田大学出版部、一九八二年、三三八頁。

ツでは、一九四九年のいわゆるボン基本法第五条第一項の規定により「情報の自由」が情報公開の原則として定められたが、情報公開の相手方についてスウェーデンやアメリカのばあいは広く一般国民または何人にも開示されているのと異なり、州出版法により「プレスまたはプレスの代表者⁶⁾」と限定されていたのである。さらに、フランスでは、一九四六年の第四共和制憲法および一九五八年の現行第五共和制憲法により、一七八九年のいわゆるフランス人権宣言が包括的に再確認されたことにより、基本的には同宣言第一五条の行政情報公開および国民の知る権利が認められたことになるであろう。しかし、情報公開を定める法律としては、一九七八年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たことによるのである。

スウェーデン、アメリカその他欧米諸国⁷⁾においては、民主政治の進展により国家機関とその作用に対する国民の知る権利が保障されてきた。情報という面においても、国家機関の作用は、国民に公開されるべきとの原則が、すでに立法作用および司法作用はもとより、行政作用においても公開へと進んできたのである。しかし、国家機関の作用は、公開が原則であるべきとしても、例外として非公開として秘密情報を保持する必要が存し得るのである。とくに、行政機関の有する行政情報については、情報公開制においても、例外として種々の行政秘密が非公開情報として定められている。

欧米における情報公開制の普及⁸⁾により、一九七九年、ヨーロッパにおける二一カ国で構成される欧州評議会の議員会が採択した「政府記録に対する公衆のアクセスと情報の自由について」の勧告が同評議会閣僚委員会に提出されたが、「一定のやむこと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」と定め、情報公開に対する

6) 石村善治「知る権利と情報公開」、『公法研究 第四三号』日本公法学会、一九八一年、一〇二頁。

7) ドナルド・C. ローワット「比較概説」、堤口康博監訳『情報公開と行政秘密』早稲田大学出版部、一九八二年、二一頁。

8) 清水英夫、前掲、六四頁。

非公開の適用除外規定が示され、また各国に共通する適用除外事項として次の事項が示されている。⁹⁾①防衛および国家の安全、②外交関係、③刑事捜査および訴追関係、④他の法律で除外が認められているもの、⑤個人のプライバシー、⑥機関内部の作業文書、⑦商取引上の秘密、⑧監査および規制のための調査に関する資料などである。

わが国においては、国家機関の作用について、日本国憲法第五七条第一項の規定により国会における「両議院の会議は、公開とする。」として国会両院の会議の公開が定められる。しかし、同項には、「但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。」と定められる。また、国会法には、第五二条第一項の規定に「議員の外傍聴を許さない。但し、報道の任務にあたる者その他の者で委員長の許可を得たものについては、この限りでない。」とし、さらに同条第二項の規定に「委員会は、その議決により秘密会とすることができる。」と定めるので、国民一般の傍聴が禁止されている。この非公開については、真に憲法の立場からすると、このような制約は少なくとも最小限に止められなければならないはずだし、委員会についても原則的には公開すべきだとの指摘があり、¹⁰⁾改善の余地があると思われる。次に、日本国憲法には、第三四条の規定に「何人も、理由を直ちに告げられ、且つ、直ちに弁護人に依頼する権利を与へられなければ、抑留又は拘禁されない。又、何人も、正当な理由がなければ、拘禁されず、要求があれば、その理由は、直ちに本人及びその弁護人の出席する公開の法廷で示されなければならない。」として拘留理由の開示が定められる。また、第三七条第一項の規定には、「すべて刑事事件においては、被告人は、公平な裁判所の迅速な公開裁判を受ける権利を有する。」として公開裁判を定める。さらに、第八二条第一項の規定においても、「裁判の対審及び判決は、公開法廷でこれを行ふ。」と定めるが、同条第二項の規定は、「裁判所が

9) 同上、六二頁、六七—六八頁。

10) 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、一四頁。

裁判官の全員一致で、公の秩序又は善良の風俗を害する虞があると決した場合には、対審は、公開しないでこれを行ふことができる。」として、対審における非公開のばあいを定める。なお、同項は、「但し、政治犯罪、出版に関する犯罪又はこの憲法第三章で保障する国民の権利が問題となっている事件の対審は、常にこれを公開しなければならない。」と定めて、対審の公開を義務づけている。要するに、わが国においては、国家機関の作用のなかで、国会および裁判所の立法作用および司法作用について、日本国憲法および法律の規定により、公開が原則としてまた非公開が例外として定められているのである。

他方、国家機関のなかでも行政機関の行政作用に関しては、日本国憲法はもとより法律においても公開を定める規定がなく、したがって非公開を原則とし行政秘密が広範囲に及び得るのが現状であるといえよう。欧米諸国においても、議会および裁判所については、すでに永年にわたり公開の原則が定着しているとみられるが、行政機関の情報公開が実現していない諸国もある。これら諸国については、世界のほとんどの国と同様に、行政情報に対して公権を与える憲法も通常法もない。これらの政府のすべては公衆に知らせる入念な広報計画を持っているし、最近、これらの国々のうちには文書に対するより大きなパブリック・アクセスをそなえる方向に重要な動きを見せている国々もあるということは真実である。しかし、これらの国々は、裁量的秘密の原則とよぶものを依然として信奉しているとされる。¹¹⁾ すなわち、行政機関は、広範囲の行政裁量によって多数の行政情報を行政秘密として保持している国々が世界ではいまだに多数国ということになるであろう。これに関しては、「行政機関の仕事になると、それが直接的な結果と影響をもたらすし、その情報が漏れた場合には非常に行政がやりにくくなるという点もあるが、やはり、行政権が王権と一体であり、命令と服従、支配と被支配との関係が、歴史のなかで根づいた点に求められるのではないか、と思われる。近代国家になっても、権力は権力であり、政府対国民という構図はいぜん基礎

11) ドナルド・C. ローワット、前掲。

におかれていた。¹²⁾」とされる政治的背景もうかがわれる。

それだけに、行政機関としては、情報の非公開つまり行政秘密が原則ということになり、広範囲に及ぶ非公開が保持されてきたのである。そこで、秘密行政がもっとも認められるのは、軍事、外交の分野である。国家利益というものが錦の御旗になって、そのような行政上の情報というのは、むしろ秘密にするのが原則であり、秘密にしないでかまわないと行政庁が判断した情報だけを国民に与える、いつのまにかそういうような事態になってきたのであるといわれる。¹³⁾ 情報公開制があるばあいでも、軍事、外交の分野に関して、これらを国家機密または行政秘密とすることが共通しているとみられる。しかし情報公開が制度となっていない国家では、軍事、外交は当然のことであり、その他行政一般の事項に関しても、行政秘密が広範囲に及び非公開として保持されていることになるであろう。

なお、わが国では、従来、「国家機密」に関しては、これを批判的否定的に評価する傾向が強かったためか、その正確な概念規定や定義づけは、わずかな文献を除いては、ほとんどなされていないようである。一般には、ある程度の自明性を前提としてか、説明抜きで、「いわゆる国家機密」あるいは「国防と外交に関する国家機密」という表現が用いられているにすぎないとされる。¹⁴⁾

とくに、戦前のわが国においては、行政秘密または国家機密が広範囲に及んでいたことが知られる。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・結社等臨時取締法、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

12) 清水英夫「国家・行政活動と情報公開」一五頁。

13) 同上、一六頁。

14) 西岡 祝「国家機密」、『情報公開——その原理と展望——』法律文化社、一九八三年、五九—六〇頁。

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。¹⁵⁾このように、わが国の戦前戦中においては、国家行政が権力的行政作用のなかでも軍事、警察を中心とする規制行政を重視すること、また国民の政治活動および言論・出版関係の活動を広範囲に規制すること等の見地より、行政情報の非公開が保持されてきたものと認められる。

現在において、わが国では、「国家機密」という概念は法令では用いられていない。しかし、それは、公法関係の文献においてしばしば使用されているといわれる。¹⁶⁾なお、国家機密の概念について、国家機密とは、(1)国家安全のために、外国に対し秘匿されることを要する防衛上もしくは外交上の情報で、(2)これが権限なく開示されるなれば、国家の安全に損害を生じさせるものをいうとされる。¹⁷⁾

ところが、戦前は、国家機密が法律においても明定されており、国防保安法第一条には、「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、経済其ノ他ニ関スル重要ナル国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」と定められていたが、同条第一号には、「御前会議、枢密院会議、閣議又ハ之ニ準ズベキ会議ニ付セラレタル事項及其ノ会議ノ議事」、第二号には、「帝国議会ノ秘密会議ニ付セラレタル事項及其ノ会議ノ議事」、第三号には、「前二号ノ会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」と定められていた。これについて、とく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う。そしてその漏洩が、厳しい処罰を受けていたとされる。¹⁸⁾また、戦前のわが国においては、「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

15) 清水英夫「国家・行政活動と情報公開」二一頁。

16) 西岡 祝、前掲、五九頁。

17) 同上、六一頁。

18) 清水英夫「国家・行政活動と情報公開」二一——二二頁。

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とされる。¹⁹⁾

戦後のわが国について、国家機密それ自体を保護するための刑罰法規は、安保条約に基づく、いわゆる刑事特別法上の、アメリカ合衆国軍隊の機密の探知・収集の罪を別とすれば、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法三条により、同協作等に基づき合衆国政府から供与された装備品や情報に関する「防衛秘密」の探知・収集・漏泄が罰せられるのみである。それ以外のわが国の国家機密は、国家公務員法一〇〇条、一〇九条、一一一条、外務公務員法二七条、自衛隊法五九条、一一八条一項による公務員等の秘密を漏らす罪によって、他の一般の職務上の秘密の保護を受けるにとどまっている。しかし、その限りで、国家機密は刑罰によって保護を受けているのである。さらに、法律上、国家機密の存在を前提とする、あるいはそれを示唆する規定がいくつかある。例えば議院証言法五条三項、刑事訴訟法一〇三条、一〇四条、一四四条および一四五条にいう「国家の重大な利益」や「国の重大な利益」という表現がそれであるとされる。²⁰⁾これらの国家機密は、公務員に関する機密保持を中心として構成されており、行政秘密に含まれるものを主とするとみられる。本稿では、欧米諸国のなかでも情報公開制の先進国であるところの、スウェーデンおよびアメリカの情報公開における行政秘密を、以下において検討する。

二 スウェーデンの情報公開における行政秘密

世界で初めて公文書の公開と自由利用の制度をつくったのは、スウェーデンであり、今から二百年以上も前のことである。この「プレスに関する法律は、同国の憲法典の一部であるとされ（以下、著述と出版の自由に関

19) 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。

20) 西岡 祝、前掲、六二頁。

する一七六六年一二月二日の憲法法律),²¹⁾また、「最も長期にわたって行政情報に対するパブリック・アクセスを享受してきた国はスウェーデンである²²⁾」といわれ、情報公開を進展させ、欧米諸国にその影響を与えたものとみられる。とくに、スウェーデンをはじめとするフィンランド、デンマーク、ノルウェーのスカンジナビア四か国では、現在すでに情報公開が制定・運用されている。もっとも、このスウェーデンの例は、二〇世紀にかなり入るまで他の民主国家によって追隨されなかった。一八〇九年以前にスウェーデンの一部であったフィンランドは、行政をガラス張りにするというスウェーデンの伝統によって強く影響を受けていた。しかし、彼らは、一九五一年まで行政公開に関する特別法を持たなかった。そしてごく最近の一九七〇年まで、デンマークやノルウェーは、この種の包括的な法律を採用しなかったとされる。²³⁾また、「一般的にいて、スウェーデンは、依然としてスカンジナビア諸国家のうち最もオープンな国であり続けている。²⁴⁾」といわれる。

スウェーデンの著述と出版の自由に関する一七六六年一二月二日の憲法法律が制定された背景について、一七二〇年、議会は、絶対王政の復活を防ぐため、新憲法を制定し、議会に最高権力を与えた。この間、一七一八年から一七七一年までは、「自由時代」といわれ、²⁵⁾議会在が監察のため行政当局や裁判所に記録や文書の提出を求め、すみずみまで点検するようになっていたとされるし、²⁶⁾またイギリスにおける当時の出版の自由からの影響もうかがわれる。すなわち、当時イギリスでは、一六六二年に発せられた出版免許法が自然失効し、これによって検閲は廃止され、出版に対する事前の抑制はなく

21) 清水英夫『情報公開』五九頁。平松 毅，前掲，一〇三頁。

22) ドナルド・C. ローワット，前掲，二頁。

23) 同上。

24) 同上，四頁。

25) 平松 毅，前掲，九九頁。

26) 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，一九八一年六月六日，一四八頁。

なったといわれる。²⁷⁾さらに、この法律の制定にいたるまでについては、ギャップズ党は、彼らが前政権のもとで報道検閲や行政秘密による挫折を味わっていたから、「出版の自由法」にパブリック・アクセスの原則を挿入した。一七七二年から一八〇九年の間における絶対主義の時代の後に、「出版の自由法」は再建され、パブリック・アクセスの原則は、スウェーデンにおける正常な政治生活の部分として、完全に容認されているといわれる。²⁸⁾この法律は、制定と同時に、当時の一七二〇年統治憲章、一七二三年議会法とともに「基本法」として扱われることになった。基本法はつまり「憲法」であって、その改正のためには一議会で可決されたあと総選挙でもう一度同じ文言で可決されることが成立の必要条件とされる。²⁹⁾

この法律が情報公開の原則を初めて成文法として定め、公文書の公開および検閲の廃止が実現したのであるが、その後における絶対王政への復帰があり、一七九二年の出版の自由に関する法律には公開原則は含まれていなかった。その後、市民勢力は、再び王権を制限する憲法を採択し、一八〇九年憲法および一八一〇年、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。³⁰⁾以後、一八一二年の出版の自由に関する法律は、第二次大戦後までの一三八八年間にわたり情報公開制を保持し続けるところとなったのである。また、出版の自由に関する憲法法律における適用除外事項については、いわゆる秘密法または秘密保護法ともいわれる一九三七年の公文書請求権の制限に関する法律がこれらを規定しており、次の通りである。³¹⁾(1)外国との外交関係に関する文書(三条一項)、(2)その他外国との官公署もしくは外国人とスウェーデン官公署との関係に関し、

27) 平松 毅, 前掲, 一〇三頁。

28) ドナルド・C. ローワット, 前掲, 二頁。

29) 潮見憲三郎, 前掲。

30) 平松 毅, 前掲, 一〇五頁。

31) 西岡 祝, 前掲, 六六頁。

またはその他外国もしくはそれらの諸関係に関する事項についての文書（三条二項）、(3)軍隊の動員、編成、戦争もしくは戦争の危険時における軍事行動、動員の兵站及びその装備、国の要塞その他の固定防衛施設、海軍基地及び軍港、軍事の用に供する船舶、軍用空港、航空機整備工場及び軍事の用に供する航空機、軍隊の位置及び地雷防禦施設、実験、技術的構造及び戦争の用に供する予定のその他の施設、発明及び通信線及び軍事目的の連絡、並びに民間防衛もしくは心理防衛の計画について言及する文書（四条一項）、(4)一般的な経済防衛の準備に関する文書および戦時、戦争の危険もしくは戦争によって引き起されたその他の特別の事情における生産、通商、金融、保険、輸送その他の事業活動に関連する文書（四条二項）、(5)兵站の安全を保護する総力防衛体系に含まれる業務に触れる文書（四条三項）と定められた。また、この秘密保護法では、すべての文書について、秘密とする最高期限が定められている。その期限は、公務とか個人の経済的利益に関しては通常二〇年間だが、特に個人の私的な事項に関しては、五〇年ないし七〇年間という長期が定められているものもある。これは、例えば、刑務所とか少年院で作成された文書（一二条）、住民登録や国勢調査の記録、教会の教義に関する文書（一三条）が最高七〇年まで非公開にすることができるとされる。³²⁾

スウェーデンにおいては、第二次大戦後の一九四九年に、新しい出版の自由に関する憲法法律が制定されたが、一九七四年、一九七七年、さらに一九八〇年に改正がなされた。この出版に関する憲法法律は、第二章公文書公開のなかで、全てのスウェーデン国民は、公文書に対し自由に接近することができる（第一条）として、公文書公開の原則が定められている。また、第一章には、在スウェーデン外国人も表現および情報の自由について特別の規定がない限り、スウェーデン国民と同等の権利を保障されており（第二〇条）、したがって、在スウェーデン外国人にも公文書公開の原則が認められることになるのである。公開の対象となる公文書、つまり公開公文書は、官公庁が

32) 平松 毅，前掲，一一八頁。

保持し、受領し、用意し、作成した文書をいうのである（第二章第三条第一項）。

他方、公文書公開の原則に対する例外としては、公文書の非公開として公開に制限を加えられるが、出版の自由に関する憲法法律は、公文書に対し接近が、次に掲げるばあいを考慮し、必要なときに限り制限することができる（第二章第二条）。³³⁾ 1 王国の安全または外国もしくは国際機関との関係、2 王国の財政政策、通貨政策または為替政策、3 検査、規制その他監督のための当局の活動、4 犯罪の予防および訴追、5 国または地方自治体の経済的利益、6 個人の名誉もしくは個人の経済的状态に関する秘密の保護、7 動物、植物の種の保存となっている。

また、秘密が保持される文書について、スカンジナビア四か国とも特定の除外文書または除外情報のタイプを明記するという基本原則に従っている。そして公衆はその他のすべてにアクセスする権利がある。この権利は、裁判所またはオンブズマン（またはフィンランドやスウェーデンでは法務大臣）に訴えることを通じて実現される。秘密が保持される文書の明細化はスウェーデンではずっと多く制約されているが、四か国のすべてにおいて、秘密の全領域は基本的に同じであるとされる。³⁴⁾ これらには、情報公開の先進国であるスウェーデンにおいて定められた出版の自由に関する憲法法律の、スカンジナビア諸国への影響が基本的内容としてうかがわれるであろう。

なお、スウェーデンについては、例外の定め方が独特であって、他国に真似のできない方法を採用している。すなわち、非公開文書を法律で限定的に列挙している。もう一つの特色は、この非公開文書を列挙する法律が、同時に秘密保護法を構成していることである。したがって、この法律で非公開とされている公文書は、閲覧させることが禁じられることになるといわれる。³⁵⁾ 秘密法または秘密保護法として知られる一九三七年の公文書請求権の

33) 潮見憲三郎，前掲，一五〇頁。

34) ドナルド・C. ローワット，前掲，四—五頁。

35) 平松 毅，前掲，一一七頁。

制限に関する法律は、一九六五年の改正を経て、新たに一九八〇年の秘密法として制定し、従来の関係法令の整理統合がなされた。³⁶⁾一九八〇年の秘密法は、一二九か条の詳細な規定により構成されており、公的活動分野での秘密保持義務が定められるほか、出版の自由に関する憲法法律に定められる公文書公開の制限に対応する秘密事項が定められるところとなったのである。

三 アメリカの情報公開における行政秘密

アメリカでは、合衆国憲法の制定者の一人である第四代大統領ジェームズ・マディソンにより、「人民が情報をもたず、あるいは人民が情報を獲得する手段をもたない人民の政府は、道化芝居の序幕か悲劇の序幕にすぎず、あるいは、その両方であるかもしれない。³⁷⁾」と伝えられ、その建国以来「開かれた政府」を標榜してきたといわれる。³⁸⁾また、アメリカでは、スウェーデンのように、憲法が出版の自由を保障している。アメリカ合衆国憲法の修正第一条は、法律が「出版の自由を……侵害すること」を明らかに禁じている。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。スウェーデンにおける憲法とは違って、この修正は行政文書に対するアクセスのための特別の規定を含んでいない。その結果、このような文書の公開は、大方、大統領ならびに省や行政庁の長の裁量に委ねられているとされ、³⁹⁾情報公開の立法化が二〇世紀以後となったのである。

すなわち、第二次大戦後における一九四六年に制定された行政手続法は、第一条を除いてすべて、合衆国法典の第五巻に組み込まれており、これらの条項を総称して、APA と呼ぶ慣行が定着している。一九四六年 APA の第

36) 潮見憲三郎、前掲、一五一頁。

37) M. J. シンガー、前掲、三三七頁。

38) 横田耕一「アメリカ合衆国におけるプライバシーの保護と情報公開」、『情報公開——その原理と展望』法律文化社、一九八三年、一一五——一一六頁。

39) ドナルド・C. ローワット、前掲、一六頁。

三条は、合衆国法典に入れられたが、その後、大幅な改正を受け、当初の条文とは、その性格を大きく異にしているとされるが、⁴⁰⁾「現在の情報公開の基礎となった⁴¹⁾」重要な法律である。しかし、この法律については、「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。⁴²⁾」といわれる。この行政手続法には、行政庁の組織、手続、規則を、国民への閲覧に供すること、公式記録が法律に別段の規定のない限り正当かつ直接に関係のある利害関係人への閲覧に供すること（第三条）が定められ、利用権者の範囲に制限が加えられていたし、司法的救済の規定が存しなかったのである。また、この法律には、情報公開から除外される事項につき、合衆国の事務として公益上必要とする事項または行政官庁の内部の管理に関する事項（第三条）が非公開の情報として定められていた。

ところが、アメリカでは、一九五一年になるにおよびトルーマン大統領によって、大統領令に定められる軍事秘密指定制度が非軍事的領域にまで拡大された。また、一九五三年、アイゼンハワー大統領は、秘密指定の基準を「国家安全」から「国防」に変更し、秘密指定権限を有する行政機関の数も減らすなどの努力をしたが、他方、国内治安に関する専門官や各行政機関内に安全局を設け、事実上、政府情報の秘密強化をはかったとされる。⁴³⁾その後、市民およびジャーナリストにより、「知る権利」と政府情報の公開を求める運動が推進されたが、その影響により連邦議会の立法化が実現するにいたった。連邦議会は、一九六六年に一九四六年の行政手続法の情報公開に関する法律を単独法として成立させた。その後、連邦議会は、「政府組織及び職員」と題する合衆国法典第五編を設ける法律を制定し、APAをその第五章第二節の「行政手続」のなかに法典化した。連邦議会は、さらに一九六六

40) 宇賀克也『アメリカ行政法』弘文堂、一九八八年、一頁。

41) 平松 毅、前掲、一五〇頁。

42) 同上、一五一頁。

43) 横田耕一、前掲。

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 と呼ばれているとされる。⁴⁴⁾ この情報自由法 (FOIA) の法案に署名するにあたって、ジョンソン大統領は、「この立法は、私たちの信じている最も本質的な諸原理の一つ、すなわち、人民が、国家の安全保障の許すかぎり、すべての情報を享有するとき、民主主義は最も良く作動する、という原理に由来している。何人といえども、公共の利益をそこなうことなく明らかにしうる諸決定のまわりに秘密のカーテンを引くことが許されるべきではない⁴⁵⁾」との声明を添えたといわれる。この法律は、一九七四年に大幅の改正があり、その後も一九七六年に一部の改正がなされた。

この情報自由法であるところの合衆国法典第五編第五五二条情報の公開；行政機関の規則、意見、命令及び手続には、各行政機関は、記録の要求があるときは、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 (a 項 3 号) として、誰にも情報開示の請求権が認められるのである。また、同条には、裁判所は、非公開措置の当否を判断するために、非公開審理で行政機関の記録の内容を審査することができる。非公開措置に関する立証責任は、行政機関が負う (a 項 4 号) として、司法的救済の規定が定められる。

さらに、同条には、情報公開の原則に対する例外として、非公開とされる適用除外事項が(1)号乃至(9)号の九項目として、(1)国防または外交政策、(2)内部的な人事規則および慣行、(3)法定適用除外、(4)企業秘密および商業上または金融上の情報、(5)行政庁の覚書、書簡、(6)人事、医療および類似の事項に関する書類、(7)取調べ記録、(8)金融機関に関する報告、(9)油井に関する情報 (b 項) が制限列挙される。すなわち、適用除外事項には、次の各号が定められたのである。

44) 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、一九八六年、一二九頁。

45) M. J. シンガー、前掲、三四一頁。

(1)国防または外交政策としては、「(A)大統領命令により定められた基準に基づき、国防または外交政策のために秘密にしておくことが特に認められ、かつ(B)大統領命令に従い事実上秘密指定が正当に行われている事項。」と定められている。この規定は、一九六六年法で「大統領命令により国防または外交政策の秘密を保持することが特に認められた事項」と定められていた規定を改正したものである。改正の契機となったのは、ミンク下院議員が環境保護庁に対して、アラスカ州での核実験予定にかかる情報非公開措置の差止めを求めた環境保護庁対ミンク事件⁴⁶⁾であり、連邦最高裁判所が、一九七三年に大統領命令第一〇五〇一号による秘密指定文書を開示強制することはできないと判示したことによる。そこで、旧規定に対して新規定では、「事実上秘密指定が正当に行われている事項」とあり、適用除外規定の範囲を限定する効果を生じたのである。また、一九七八年、カーター大統領は、新たに大統領命令一二〇六号「国家安全情報」により、従来の公文書秘密扱いを大幅に緩和したが、この命令の結果、最高機密においても、その守秘限度は外国政府から得た情報の三〇年を除き、すべて二〇年とされ、公文書を秘密扱いするばあいも、原子力法に規定するほか、次の事項に限定された。⁴⁷⁾(a)軍事計画、兵器、作戦、(b)外国政府情報、(c)情報活動、情報源または情報獲得手段、(d)合衆国の外交関係又は外交活動、(e)国家の安全に関する科学的、技術的又は経済的事項、(f)核物質または核施設を防衛するための合衆国政府の計画、(g)大統領、大統領が任命する者又は機関の長が確定する国家の安全に関し、かつ権限なき開示に対して保護を必要とするその他の種類の情報。

(2)内部的な人事規則および慣行としては、「専ら行政機関内部の職員人事に関する規則および慣行に関する事項」と定められている。裁判所の判示するところでは、一般的にいて上院報告の方が連邦議会の意図をより正確に反映しており、したがって、適用除外規定第二号の適用可能性を狭く限定しており、このことは、本法の自由主義的な公開政策に合致する結果となって

46) Environmental Protection Agency v. Mink, 410 U. S. 73, 1973.

47) 清水英夫『情報公開』六八—六九頁。

いとされる。⁴⁸⁾ このばあいの適用除外規定第二号に該当する事例としては、駐車場あるいは職員食堂の利用に関する規則，病欠欠勤あるいは休暇等の部内における扱いなどがある。

(3)法定適用除外としては、「制定法により、特に開示を免除した事項（本編第五五二条bを除く。但し、その制定法は、(A)当該事項の非公開措置を裁量の余地なく要求しているかまたは(B)非公開措置につき特別の基準を設け、もしくは非公開とする特定種類の事項を定めたものに限られる。」と定められている。この規定は、一九六六年法で「制定法により特に開示を免除された事項」と定められていた規定を、一九七六年に改正し適用除外の範囲が限定されたのである。

(4)企業秘密および商業上または金融上の情報としては、「企業秘密および第三者から得た商業上または金融上の情報で、証言免除がありまたは秘密に属する事項」と定められている。本規定の趣旨について、行政機関が、それらの情報を開示した場合には、以後、行政機関は、その職能を遂行するための情報を得られなくなる惧れがあるからとされる。⁴⁹⁾

(5)行政庁の覚書、書簡としては、「行政庁との訴訟において、行政庁以外の当事者に対し、法律上利用することが認められない行政庁相互間または行政庁内部の覚書または書簡」と定められている。連邦最高裁判所は、全国労働関係委員会対シアーズ、ローバック会社事件について、一九七五年、当該覚書は、適用除外規定第五号以外の何らかの除外規定の適用範囲に該当するときのみ、非公開とすることができると判示した。⁵⁰⁾ こうして、現在の法理論が到達しているところでは、行政庁の最終的見解において採用されたことが明らかな文書は、適用除外規定第五号により保護される対象としての地位を失い、同様の他の適用除外規定の対象とならないかぎり、強制的公開に服することになるとされる。⁵¹⁾

48) M. J. シンガー、前掲、三五九頁。

49) 平松 毅、前掲、一五八頁。

50) M. J. シンガー、前掲、三六五頁。

51) 同上、三六六頁。

(6)人事、医療および類似の事項に関する書類としては、「開示すれば個人のプライバシーを明らかに侵害することになる人事、医療およびその他類似の事項に関する書類」と定められている。

(7)取調べ記録としては、「法を執行する目的のために収集された取調べ記録。但し、次の場合に限られる。専ら記録の提出が、(A)執行手続の妨げになるばあい、(B)個人の公平な審理または公正な裁決を受ける権利を奪うことになるばあい、(C)個人のプライバシーへの不当な侵害となるばあい、(D)秘密の情報源を開示することになるばあいおよび刑事執行機関が犯罪捜査の過程で収集した記録または適法な国家安全保障のために情報調査を行う行政庁が収集した記録にあっては、専ら秘密の情報源より得る秘密情報、(E)取調べの方法および手続を開示することになるばあい、(F)法執行職員の生命または身体の安全を危険にさらすことになるばあい。」と定められている。この規定は、一九六六年法において「行政庁以外の当事者が法上利用できる場合を除き、法を執行する目的のために収集された取調べ書類」と定められていた規定が、公文書の開示を拒否するために非常によく利用されたこと、その結果、その適用範囲が拡大される傾向にあったために、議会の方でこれに歯止めをかけたものであるとされる。⁵²⁾

(8)金融機関に関する報告としては、「金融機関の規制または監督につき責を負う行政庁により、その目的のためまたはその供用のために準備された検査、運営、状況報告書に含まれまたはそれに関連する事項」と定められている。

(9)油井に関する情報としては、「油井に関する地図を含む地質学および地球物理学上の情報および資料」と定められている。

これら九項目により定められるアメリカの情報自由法（FOIA）の適用除外規定について、その大半は、政府保有情報に対する公衆のアクセス権に関する激しい理論闘争の場を提供してきた。しかし、このように制定法上明文でもって情報公開の適用除外の範囲を狭めたことは、FOIAのもとでの文書

52) 平松 毅，前掲，一六一頁。

1990年12月 松尾 直：情報公開における行政秘密

に対するパブリック・アクセスの拡大を促進したことは疑をいれないとされ、⁵³⁾一九六六年の制定以降の数次にわたる改正により適用除外とする行政秘密がより制限されてきたことが注目されるであろう。

53) M. J. シンガー，前掲，三五七頁。