

高度情報化と情報の公開

村上 則 夫

目 次

1. 序 言
2. 高度情報化の進展に伴う諸問題
3. 情報の公開の基本的理解
 - (1) 情報の公開の必要性
 - (2) 「情報公開制度」とは
4. 情報公開制度の展開
5. 結びに代えて——若干の知見と課題——

1. 序 言

社会現象としての高度情報化は、先進諸国にとどまらず、現在では——むろん、例外はあるとしても——世界全体の潮流である。

情報技術の発展を組み入れた高度情報化の流れは急速な勢いで進展し、膨大な量の情報が短時間に生産、創出され、インターネットなど世界各国間に構築、整備されつつある高度な情報ネットワークによって瞬時に、かつ大量の情報交換・情報交流が可能となり、世界はますます狭いものとなりつつある。「即時的な世界」、或いは又、「凝縮化された世界」とでも表現し得るような世界の出現である。

現代社会においては、人々が社会生活を正常に送るために必要な量をはるかに超えた膨大な量の情報が生産され、様々な経路で流通し、容赦なく降り注いでいるために、人間は明らかに過剰な情報にまみれているといえ

るだろう。ローザックは、「活力にあふれた民主主義において、重要なのは情報の量ではなく、情報の質なのである¹⁾」と深い洞察に満ちた示唆を行っているが、情報量に関してのみいえば、現代社会はまぎれもなく情報がコントロール不能なまでに拡散し増殖し氾濫している、すなわち、「情報過剰」状態にあり、そこに種々の問題をはらんでいることは、あえて指摘するまでもないであろう²⁾。ところが、高度化した多彩な情報メディアが社会に広く普及して情報入手の手段も多様化し、かつ又、入手可能な情報量が豊富であるにもかかわらず、その反面、国民の一人として社会生活を営む上で本当に必要な情報、是非知っておかなければならない情報が容易に入手できないというギャップが存在している。このことは、高度情報社会と称される現代社会の奇妙な一種の“矛盾”でもあり、現代社会においては、「情報」をめぐる相異なる二つの傾向が厳然として存在していると述べることができるであろう。

後者の本当に必要な情報ないし知っておくべき情報には——一概に特定することは不可能であるが——、個人的に必要なものから、大多数の人々にとって必要、かつ共有すべきものまで広範囲で多種多様であるが、この後者の問題として、今日、国民の関心が非常に高まっているものの一つに、政府・地方自治体その他の公的機関が保有する情報があげられている。むろん、高度情報化の進展に伴って、従来みられなかった新たな法的問題が提起されつつあることも原因となっているが、後述するように、頻発する行政の腐敗問題や不祥事などが大きな要因となっていることは異論の余地がないであろう。そして、これらの不愉快な事件を通じて、これまでの政府・地方自治体その他の公的機関による情報の提供や公表がいかにも不十分なものであり、透明性、適切性ないし公平性を欠いているかを知るとともに、国民一人ひとりの権利としての適正な情報の公開に対する意識が否応無しに高まったといえるのである。

このような認識から、本稿では、最近、広く国民の関心が高まっている情報の公開についての検討を試みてみることにしたい。先ず、ここでは情

報の公開を考察する前段階の作業として、現代における高度情報化の進展にかかわる事柄を概観してみたい。その後、我が国における情報の公開の意義を考えつつ、現在展開されている情報公開制度についての基本的理解に努め必要な検討を試みる。そして最後に、筆者なりの若干の知見と課題について述べてみたい。

なお、筆者はいろいろな形で情報及び情報メディアを専門的に研究し、常にかかわっているが、法律学の専門家でもなければ、法律を専門的に学んだ経験者でもない。従って、本稿においては、高度情報化の進展に伴う新たな法的問題が提起されつつあり、それらの検討の必要性と重要性ゆえに、あえて情報の公開を取り上げ、その基本的な素描を試みたいと考えているが、法律学の専門的議論を展開したり、特殊専門的な視点から何かを提言することを意図していないことをひとこと付言しておきたい。

2. 高度情報化の進展に伴う諸問題

人間社会というのは複雑系（complex system）であり、人間が予測し得ないほどに現実に変化し続けている。

人間社会はますます巨大化・複雑化する傾向にあるが、このような傾向の基底部分において、情報技術の発展を組み入れた高度情報化の進展が緊密かつ濃密に関係しているということは、概念的、抽象的ではなく具体的事実として、もはや我々の知識の一部となっているといっても大きな異論はないであろう。

確かに、「情報化」という概念は曖昧であり、これまで多様な規定も検討されているが、いまのところ一定の確固たる概念や規定は得がたい。そこで、あえて批判を承知の上で意味づけてみると、情報化とは情報の価値の必要性と重要性に対する認識が広く行きわたり、高度化した多彩な情報メディアの普及と利用割合が実際に高まって、より一層情報の価値が発揮され情報の果たす役割がより重要となり、広く社会全体に影響を与える現

象として理解できよう。従って、単にコンピュータを含む情報メディアが普及したり利用割合が高まるだけではなく、それによって、人間や人間社会に具体的な何らかの強い影響ないしは効果が現出しなければ、情報化という言葉の使用は適切ではないと考えられる。しかも、今日、我々が実際に経験している情報化は、過去の情報化現象とは比較にならないほどに画期的で高度であり、かつ又、その影響や効果も広範囲なものとなっていることから、単に情報化というよりも、高度情報化と呼ぶに相応しいと表現し得よう。

現在では、職場においてはむろんのこと、普通家庭においてもワープロないしパソコン（或いは両方）が置かれ、一人一台の時代となりつつある。そして、今やパソコンは単なる完全に独立した機械ではなく、ネットワークを通じて世界と結ばれ、地球的規模での即時的なコミュニケーションを実現するコミュニケーション・メディアへと変貌を遂げつつある。つまり、これまで、個々人が単体で利用していたコンピュータが、それぞれ相互に接続されて、遠く離れた世界中のコンピュータ利用者との情報交換・情報共有を瞬時に実現する、いわば世界と強く結ばれたメディアとして利用されはじめたのである。

改めて考えてみると、人間社会が情報化し、情報の価値に対する認識が高まって、より多種多様な情報を求める人間の要求、つまり、人間の種々の「情報ニーズ」に対応するために情報化が急速に進化したのだろうか。いや逆に、情報技術の飛躍的な発展、そして発展した情報技術に裏づけられた情報化の進展とともに、情報量がしだいに増加し、さらに爆発的に増大して広範囲に流通したのだろうか。おそらく、双方の相乗効果の結果として、現代の情報量と情報メディアの豊潤な社会が形成されたと考える方が的を得ているように思える。

いずれにしろ、情報技術の飛躍的な発展は、現代の情報環境をより豊かなものとし、高度情報化の進展によって人間の知識、ライフスタイル、考え方や価値観などが大きく揺さぶられ、従来とは異なった変化・変容を

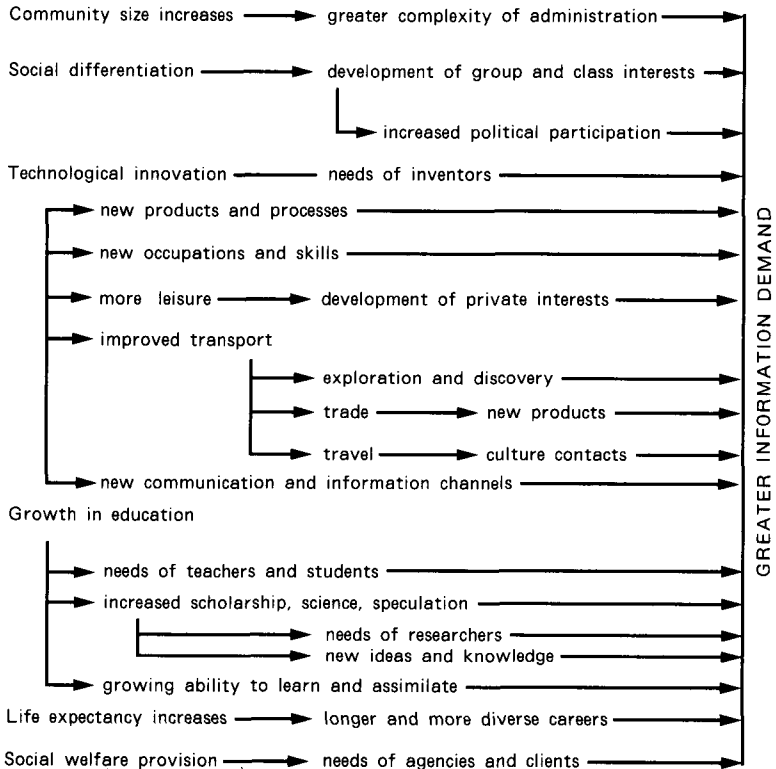
経験し続けている。すなわち、高度情報化は産業・企業活動、科学、芸術、技術開発・研究ないし教育といった多くの分野・領域での深化にとどまらず、家庭生活や余暇生活などを含む我々の社会生活全般に奥深く浸透し、もはや逃れられないといってよいであろう³⁾。換言すれば、「今日、自由で民主主義的な社会の発展とともに、情報の価値に対する認識が深まり、いっそう多様で幅広い情報の自由な流通が求められるようになっている。それは、柔らかな言葉でいえば、『情報ニーズ』の高まりということになるし、法的な概念としては、『情報の自由』あるいは『情報に対する権利』の成熟という問題⁴⁾」であるといえよう。ちなみに、第2—1 図は、情報ニーズを生み出す要因を社会の発展との関連において示したものであるが⁵⁾、実際には、非常に多くの要因から人間の情報ニーズはより一層高まっていると考えられる。

このような意味において、情報化という概念が、学問的にはいまだ高い曖昧性を有しつつも、今日、多くの分野・領域でいわれている情報化ないし高度情報化という言葉が、確実に市民権を得たと判断できるだろう。

ところが、一方で、人間社会が急速に高度情報化することによって、従来経験したことのない新たな問題も引き起こされ、これらの問題の幾つかはしだいに我々の社会生活を脅かしたり社会秩序を混乱させたりしつつある。これらの諸問題は、簡潔に表現すれば、高度情報化の進展に伴う“影の側面”であるが、現在では到底無視し得ないほどに非常に深刻な問題として表面化し、その対応の在り方が急務の課題となっている。しかも、このような好ましくない諸問題の惹起は、一層加速するおそれが高く、人々の懸念が広がっているのも事実である。

本来的に、情報とは「混沌とみえる環境を正確・適切に認知し、そのなかに何らかの秩序を見だし、意味を発見⁶⁾」するといった人間の知的行動に極めて有益な役割を果たすものとして理解されている⁷⁾。しかしながら、既に指摘したとおり、高度情報化の進展は人々の意志や必要性とは無関係に、情報が大量に生産され、情報が社会に氾濫し、従来の社会システ

第2—1図 社会の発展と情報ニーズの増大



(出所) Vickery, B.C., & Vickery, A., *Information Science in Theory and Practice*, London: Bowker-Saur, 1987, p. 5.

ムの「秩序」そのものが崩壊して、無用な不安、脅威及び混乱などを招く危険性が極めて高くなっていることは否定できないだろう。より具体的に、実際に表面化している問題としては、例えば、コンピュータへの不正侵入やコンピュータウイルスによる被害⁸⁾、或いは不适当・詐欺まがいの情報流通など、いわゆる悪質な“コンピュータ犯罪”がインターネットの普及・利用に伴って益々拡大傾向にある。また、プライバシーの侵害の問題⁹⁾、さらには情報の有する財産的側面、すなわち、著作権や知的所有権の侵害といった問題なども、高度情報化の進展と密接に関連し、高度情報化

によって強調されだした固有の影の側面であることは、あえて指摘するまでもないであろう。

堀部氏によれば¹⁰⁾、情報化社会は法分野にも大きなインパクトを与えており、特に法とのかかわりで重要な問題としては、ネットワーク化を前提にして、例えば、(1)情報化社会のバルネラビリティ(脆弱性)、(2)情報通信メディアの増加・集中、(3)情報通信メディア利用の不均衡、(4)情報過多、(5)情報格差、(6)情報集中、(7)個人情報集中・利用、(8)情報通信システムのオンライン化、(9)情報電磁化、及び(10)情報財産の侵害などが考えられると指摘している。そして、これらの問題について、法律学ではそれぞれの法分野で、第一に現行法でどのように対応することができるか、或いは対応できないかということを検討し(解釈論による対応)、第二に現行法で対応が不可能な場合にどのように現行法を改正するか、或いはどのような新しい立法が必要かということを検討する(立法論)ということになると説明している。

以上に述べたように、高度情報化の進展は様々な問題を提起し、情報にかかわる文化的、社会的及び経済的な課題とそれらに対する具体的で適切な対応のみならず、法的な課題とそれに対する実質的な対応をも迫っているのである。適切な法制度の整備ないしは情報政策というのは、個人の尊厳と権利を保護し、社会システムを不安、脅威及び混乱などから守るための重要な手段の一つであり、21世紀社会システムの健全な形成・発展にとっても必要不可欠と考えられる。

以下においては、種々の法的な課題の中でも、最近、専門家のみならず、広く一般的な人々の関心も高まりつつある情報の公開という今日の問題を取り上げ、先ず最初に、情報の公開の意義について考える試みからはじめていくことにしたい。

3. 情報の公開の基本的理解

(1) 情報の公開の必要性

近年では、「情報」というのは、しばしば、「とみ」(wealth)、「財産」(property)ないし諸々の「力」(power)などと同義語して説明されることが多いのではないだろうか。しかも、このようなかたちでの表現は「情報」の意味の誇大表現でもなければ拡大解釈でもなく、人間にとっての、かつ又、現代社会における情報の意味、役割ないしインパクトをかなりの確に言いあてて妙であるといえるだろう。

そして又、ネーダー (Nader, R.) の「情報は民主主義の貨幣である」(Information is the currency of democracy) という言葉は、我が国でも情報の公開を論ずるさいによく引用されているが、さすがは著名なアメリカの消費者運動のリーダーだけあって、公的情報が本来国民の共有財産であることを明確に示唆しており、現代社会において、社会生活を過ごしているすべての構成員 (国民) にとっての公的情報の意味を的確に表現している名言といえよう。

周知のように、政治的、社会的及び経済的な権力関係が存在し存続するかぎり、権力の優位者 (支配者又は支配層) は情報の厳然たる優位者でもあることは、明らかに歴史の示すところである。つまり、「一方で、多くの情報を素早く自らのもとに収集し、他方で、一般の人びとが受け取る情報を制約し操作することは、権力的統治の基本¹¹⁾」であることから、情報にかかわる様々な規制・政策は権力を担う者にとって統治・統制の最も重要な手段でもある。残念ながら、情報技術を組み入れた高度情報化の進展は、現在の民主主義的な政治システムにおいても、このような側面を解消したわけではない。分進秒歩ともいわれる情報技術の発展は、「持てる者」(haves) と「持たざる者」(have-nots) との格差の問題を引き起こし¹²⁾、富むものは益々富み、貧困なものは益々貧困化するという傾向、すなわち、

情報技術の発展に人々の意識や利用技術がついていけず、結果的に情報や技術に無知な人の窮乏化を増幅し、いわゆる“情報難民・棄民”を生み出しているという社会的な実態がある。

このような実態下で、高度情報化の進展による政府・地方自治体その他の公的機関の電子化が進み、高度な情報システムによって膨大な情報収集・蓄積・処理及び検索が可能となりつつあることから、ややもすると特定の者が情報を入手してその益にあずかり、他の者が当然享受すべき益を知らぬ間に失っているということが生じている可能性も少なくないだろう。また、情報を有しているがゆえのメリットや効用から、これは例えば、エイケクランツが「公的な機密事項は、内部集団が外部集団から完全に情報を遮断しているときに、最高の状態で最大の価値をもつことになる¹³⁾」と指摘しているように、公益を目的に情報を提供すべき公的情報源機関としての役割を果たさず、新たなかたちで巧妙に貴重な情報の秘匿・独占及び管理を行うという状況も生まれている。そこには、犯罪まがいの「情報操作」の問題、とりわけ、政治情報、経済活動にかかわる情報、或いは企業経営にかかわる情報などを意図的に操作する問題も含まれている。そして、「政治的資源としての情報とネットワークは、仮に技術的専門的な側面においてすら、その所有と利用（あるいは秘匿）によって、支配と被支配の関係性を補強したり組み替えさせたりする¹⁴⁾」のである。

今日に至っては、高度情報化の進展は、人々に多くの新たな問題を提起していると同時に、社会生活を営む構成員としての国民の「情報」に対する意識変化を急速に促進しつつある。とりわけ、最近のホットな話題の一つに数えられるのが、国の統治機関である政府、或いは地方自治体など公的機関の情報を公開するよう人々が求め、それらの要求を実現する法制度の確立についてである。いわゆる「情報公開」の問題といえよう。

では、今日、なぜ我が国において情報の公開という問題がホットな話題の一つとして取り上げられ、法律の専門家や関連する人々のみならず、広く国民的な関心の的となっているのか。むろん、アメリカをはじめとする

諸外国での情報公開制度の実施に大きく触発されたという要因もあろうが、以下においては我が国における主要な要因を列挙してみたい¹⁵⁾。このような要因は、とりもなおさず、現在、強く求められている情報の公開の必要性としても理解できるものである。

先ず第一に、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といえる。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。事実、日本国憲法は、国会の会議の公開（57条1項）、議事録の公開（同条2項）及び裁判の公開（82条）を定め、議会や裁判所の行為を国民の前に開かれた状態でなすことを命じている。

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をあげることができる。現代国家は積極国家（福祉国家）と呼ばれ、日本国憲法もその潮流に従い社会権の保障をうたっている。実際に、行政権は社会福祉、教育ないし文化など国民生活の様々な面に深くかかわり、また経済活動へのかかわりは複雑・多岐にわたっている。

第三に、上記の行政権の肥大化の過程で、情報の収集、蓄積及び利用に関する技術が著しく進歩したことに注目させられる。行政権は積極的かつ効率的に行政施策を実施するため、急速に発達したコンピュータを利用して個人や企業などの情報を大量に収集することが可能であり、かつ又、情報の処理や利用などが従来と比較して格段に便利となった。しかし、その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を増している。このことも、情報の公開の必要性を生み出す大きな要因となっているのである。

そして第四に、相次いで発生している政府の腐敗問題や不祥事が行政情報の公開を強く促していることをあげなければならない。古くは、1976年にアメリカ上院多国籍企業小委員会によって暴露され、結局、元総理（田中角栄）が逮捕されるなど様々な形で日本国民に大きな衝撃を与えた「ロッキード事件¹⁶⁾」をはじめ、近年の薬害エイズ（HIV）事件や原子力発

電所高速増殖炉「もんじゅ」の冷却材漏洩事故、さらには住宅金融専門会社（＝住専）破綻、ないしは市民オンブズマンが摘発した「官官接待」問題といった許認可行政に伴う様々な腐敗が暴かれ、これらの問題から不透明性や不明瞭性を解消して、国政の汚濁を浄化することが行政に対する信頼を確保するためにも不可欠となっている。

この他にも、情報の公開の必要性を示す要因は存在するとしても、今日、情報の公開ということがクローズアップされている最大の要因は、何といても最後にあげた要因であろう。高速増殖炉「もんじゅ」の事故では、動力炉・核燃料開発事業団がナトリウム漏れの現場を撮ったビデオの一部を当初公開せず、情報隠しとして問題となり、その後も幾つかの情報隠しや虚偽の報告などが発覚している。また、これまでも、我が国では公害（例えば、水俣病、イタイイタイ病及び四日市ぜん息など）や薬害（例えば、サリドマイド、スモン及びクロロキンなど）などにより国民の健康や安全、さらには生命そのものまでもが脅かされ、長い労苦と悲しみを背負わされた被害者も少なくない。薬害エイズ事件では、血友病患者約5千人のうち、約2千人がエイズに感染し、4百人以上の患者がすでに死亡したとされている。

この薬害エイズ事件ほど、もし、当該機関による情報の不当な操作や秘匿が行われず早期に情報の公開が行われていれば、被害を最小限にくい止め、悲惨ともいえる死者を出さずに済んだであろうと考えるのは、多くの人たちの一致した見解であろう。オランダでは、1982年末ごろ、政府、医師及び血友病患者団体の間で会議を開き、情報が患者側に開示され、翌年初めにアメリカの血液製剤を使うべきではない旨の情報が流れ、同年8月には加熱製剤が輸入されたという。このような経緯からか、オランダでは、血友病患者の感染率は1割程度と我が国の約4分の1にとどまっているとされている¹⁷⁾。

なお、戸松氏は、我が国における情報の公開の必要性が求められていることについて、「もっとも特徴的なことは、従来の制度装置では国民による

国政監視ができなくなっている状況を打開するため、新たな法制度のもとに、政府情報の公開を求める権利、すなわち、情報公開請求権を創設しようとするところにある¹⁸⁾と説明しており、日本社会そのものが大きな転換期を迎えていることを実感として感じざるを得ない状況にあるといえよう。

(2) 「情報公開制度」とは

それでは、「情報公開制度」とはどのような制度なのであろうか、ここでは、いわゆる情報公開制度について、その概略をみることにしたい。

情報の中でも、広く国民一人ひとりが当然知っておくべき情報、或いは一人ひとりが是非知るべき必要性の高い情報については、的確かつ確実に国民に伝える必要がある。情報の内容によっては、的確性や確実性だけではなく、短時間での情報の公開、すなわち、即時性が求められる場合すらあると考えられる。

もし、政府・地方自治体その他の公的機関が明らかに正当な理由や根拠もなく、これらの情報を意図的にストップしたり秘匿するならば、国民が不信感を感じ、当該機関に対する国民の信頼を大きく失墜することは、むしろ当然というべきである。国民に対して、必要な情報を正確かつ十分に可能な限り還元することは、国民の積極的な行政への参加意欲と協力意識などを高め、ひいては健全な社会システムの形成・発展にも役立ち得るものなのである。とりわけ、「開かれた行政」や「ガラス張りの行政」といったオープン性・明確性・透明性の高い行政の在り方が強く叫ばれている今日では、情報の公開についての問題は、回避できない大きな課題として検討されるべきであろう。

さて、情報公開制度とは、簡潔には、国民一人ひとりに政府・地方自治体その他の公的機関に対する情報の開示請求権を認め、その開示手続きなどを定めた制度である。すなわち、政府・地方自治体その他の公的機関が保有する情報の公開を義務づけるとともに、すべての国民が公的機関に対

して情報の公開を請求する権利が保障される制度である¹⁹⁾。そして、この情報公開制度を定めた法が、いわゆる「情報公開法」である。

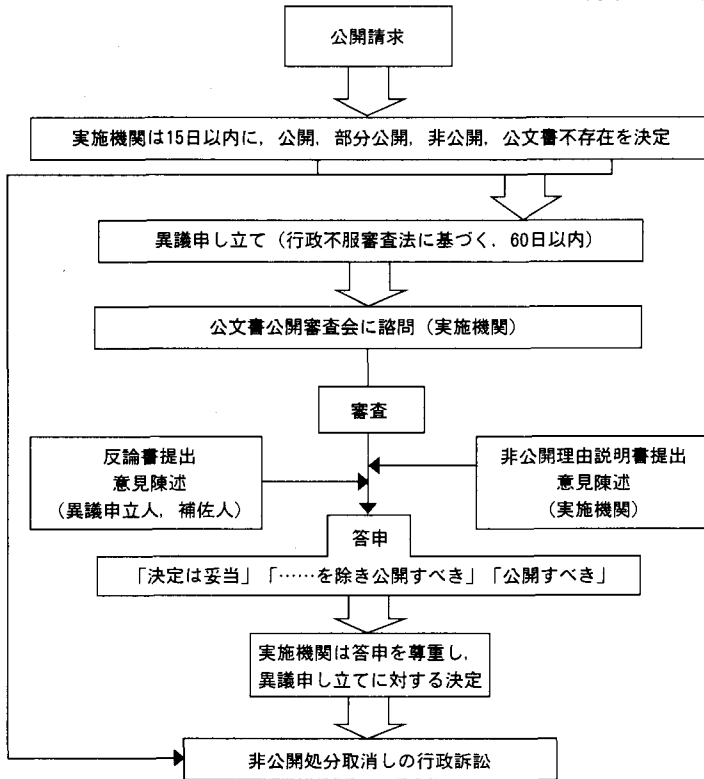
しばしば、情報公開制度と混同されているものに政府広報がある。しかし、情報公開制度と政府広報とは異なったものと考えらるべきである。広報というのは、政府側で一定の情報を国民の便宜のために提供するものであり、これは、あくまで一定の行政目的のために、政府の立場から情報を選択し裁量的に提供するものである。これに対して、情報公開制度の方は、国民側（開示請求者）から公開請求があった場合、一定の例外事由（＝非公開事由、不開示事項）に該当しない限り請求された行政情報を公開しなければならないとするものである²⁰⁾。要するに、情報公開制度は、基本的に、政府・地方自治体その他の公的機関側の権限に基づく裁量を認めず、定められた例外事由以外は公開しなければならないのであり、仮に、請求された行政情報を非公開にするには、開示請求者にその合理的な理由を示さなければならないこととなっている（第3—1図参照）。もし、政府側の裁量によって例外事由を恣意的に決めることがあれば、情報公開制度そのものの本質を失うことになってしまうだろう。

なお、非公開の決定に関しては、行政上の不服申立ての手續と裁判所への出訴の二つの救済手續がある。前者は行政不服審査法に従って、異議申立てないし審査請求を行うものであり、後者は行政事件訴訟法に従って、行政の非公開の決定に対して取消しを求める訴訟を提起するものであって、開示請求者はどちらの救済手續に訴えることもできる²¹⁾。

かくして、情報公開と政府広報とは、その性質がまったく異なったものであり、たとえ政府が政府広報の内容の充実や積極的な広報活動を理由にしたとしても、現在関心が高まっている我が国の情報公開の法制度の確立を遅延させる理由とはならないのである。行政情報の公開に関しては、請求者の資格ないしは使用目的を問わず、条件はつけないこととしているのが一般的であり、公開請求は選挙の有権者でなくても行使できる仕組みとなっている。「国民の生命や健康を最大限尊重し、これをまもるという行政

第3-1図 情報公開制度のフロー

(標準的なもの)



(出所) 神野武美『情報公開——国と自治体の現場から——』, 花伝社, 1996年, 24頁。

の基本を忘れ、省益のみを重視する行政を国民が監視し、国民のための行政を行わしめるためには、あらゆる行政情報の公開が不可欠である。情報は行政が任意に提供することはあり得ない²²⁾」。

しかしながら、制度的には、行政情報がすべて公開されるわけではない。例外事由、すなわち、不開示事項に該当する情報は非公開としている。むろん、明らかに公開することが公益を侵害したり、国民の生命や健康への危害につながったり、或いは又、公開情報の悪用や濫用によって第三者の

利益の侵害につながる可能性の高いものについては公開することが適切ではないが、それ以外のものに関しては、一体、どこまで情報を非公開として制限するのか、判断の難しいところである。これは、簡潔には「公開すべき情報」ないしは「公開できる情報」と「公開すべきでない情報」ないしは「公開できない情報」という公開情報・非公開情報（＝不開示情報）の範囲の問題であるが、この双方の境界線をどこに定めるか（＝どの範囲とすべきか）が、公的機関側と国民の権利を主張する側、或いは論者の立場の相違によって異なっているのが実態である。

後述するように、我が国の場合、各地の地方公共団体において情報公開条例やそれに類する要綱により、情報公開制度が整備されるに至っているが、例外事由とされているのは——それぞれの条例によって、幾分差異は存在するが——、だいたい次の7種類に区分することができるようである²³⁾。(1)公安情報や犯罪捜査にかかわる情報、(2)プライバシー情報、(3)企業の営業上の秘密、(4)行政内部又は行政相互間における審議、検討にかかわる意思形成過程情報、(5)公開が行政の公正で円滑な運営に著しい障害となる情報、いわゆる行政執行情報、(6)公開が国及びその機関や他の地方公共団体との協力関係を維持することを困難にさせる情報、いわゆる協力関係情報、及び(7)法令で公開が禁止された情報、いわゆる法令秘、である。

これ以外に、「国家秘密」など情報公開の例外事由として、どの国でも認められている情報が存在する。ただし、地方公共団体では、このような国家秘密にかかわる情報がないことから、情報公開条例ではこのような情報は、あえて例外事由として定められていないのが通例のようであるが、いずれにしろ、公開情報・非公開情報の範囲の問題は、情報公開制度を巡る問題の中でも、極めて重要な問題といわざるを得ない性質を持っているといえよう²⁴⁾。

4. 情報公開制度の展開

情報公開制度を最も早くから発達させたのはスウェーデンであり、今から200年以上も前に「プレス自由法」(1766年)を制定している。

スウェーデンでは、制定された「プレス自由法」によって、検閲制が廃止され、言論出版の自由と公文書の公開が可能となったが、この情報の公開の原則は現在に至っても確立されている。そして、このスウェーデンの情報公開制度は北欧の諸国に強い影響を与え、かつてスウェーデン領であったフィンランドでも情報公開の伝統は残り、独立後1930年代には、情報公開法の制定の機運をみせた。第二次世界大戦の勃発によってその動きは中断したが、戦後、1951年にはフィンランドの「公文書公開法」が成立している²⁵⁾。

第4—1表は、主要な諸外国の情報公開法をまとめた表であるが、諸外国の情報公開制度の発達に対して絶大かつ大きな役割を演じたのは、何と云ってもアメリカの情報公開法(Freedom of Information Act; FOIA)——我が国では「情報自由法」と訳されるのが一般的であるが、「情報自由化法」とも訳されている——であり、我が国の情報の公開に関する議論にも非常に大きな影響を与えていることは周知のとおりである。このアメリカの情報自由法は、1946年の行政手続法3条「情報の公開」(Public Information)の改正法として、1966年に制定されアメリカ合衆国法典第5編552条として法典化(その後、1974年に大幅改正)されている。

我が国における情報公開の制度化は、制定されたアメリカの情報自由法の影響などを大きく受けるかたちで1970年代後半から徐々に議論が高まり、1979年9月には、社団法人・自由人権協会(JCLU)が「情報公開法要綱」を、1981年5月には「情報公開モデル条例案」をそれぞれ発表し、情報公開制度の確立を活発に提唱するなど、情報公開の制度化に向けた運動が展開されている²⁶⁾。1980年前後には、情報の公開に関する文献・資料が

第4-1表 主要な諸外国の情報公開法

国名	情報公開法（制定年）	個人情報保護法（制定年）
フィンランド	公文書公開法（1951）	データ保護法（1987）
西ドイツ	ボン基本法（1949） 各州出版法	連邦データ保護法（1977） 各州データ保護法
デンマーク	行政関係文書公衆アクセス法 （1970）	公的機関データ・ファイル法/ 民間機関データ・ファイル法 （1978）
ノルウェー	公衆アクセス法（1970）	個人データ・ファイル法（1978）
フランス	行政・公衆関係改善法（1978）	情報処理・蓄積・自由法（1978）
オランダ	公的情報アクセス法（1978）	データ保護法（1988）
アメリカ	情報自由法（1966）等、各州法	プライバシー法（1974）等、各州法
カナダ	情報アクセス法（1982）	プライバシー法（1982）
オーストラリア	情報自由法（1982）	プライバシー法（1988）
ニュージーランド	公的情報法（1982）	ワンガヌィ・コンピュータ・ センター法（1976）

（出所）堀部政男「情報化社会と人権」堀部・永田編著『情報ネットワーク時代の法学入門』，三省堂，1989年，24頁（一部削除）。

多くなってきたが、いまに至っても、国に関しては、国民主権や民主主義の原理に基礎をおく政治システムを正常に運営していくために必要な国民の知る権利を保障し、その主権者たる国民に対して十分に行政情報の公開請求権を認めた情報公開法は制定されていない。

ところが、国民の知る権利を満たす情報の公開の必要性への認識の高まり、情報公開の制度化を求める声もしだいに大きくなったことから、ようやく、つい最近に至って、国の情報公開法の制定に向けた一歩とみる動きがみられた。これは、すでに広く知られているように、1994年末、国は「行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定その他の制度の整備に関する事項を調査審議する」（行政改革委員会設置法2条2項）ために、行政情報公開部会を設置し、第一回会議開催（1995年3月17日）以降、法案

化に向けた審議を開始した。そして、1996年4月24日には行政改革委員会行政情報公開部会の手によって、法案の草稿ともいふべき「情報公開法要綱案（中間報告）」が公表され、続いて、同年11月1日に行政改革委員会行政情報公開部会報告が行政改革委員会に提出された。同委員会では、さらに調査審議を行った結果、同年11月16日に内閣総理大臣に対する意見具申（「情報公開法制の確立に関する意見」）を行っている。要するに、今回、行政情報公開部会の「情報公開法要綱案」の最終報告がまとまったことにより、停滞していた国の情報公開法の制定に向けての具体的な歩みが始まったとみることができよう。ちなみに、この情報公開法要綱案は、情報公開法の目的として、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって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ものとする」と（第1目的）となっている。

このような国の動き——緩やかな動きというべきか、慎重な行動というべきかは評価がわかれるかもしれないが——に対して、行政改革委員会が設置される10年以上前に、情報公開の制度化を求める声が急速に高揚していったのに呼応するように、1982年3月19日に山形県最上郡金山町が我が国第一号の情報公開制度である「金山町公文書公開条例」を制定（翌年4月1日施行）し、理念論ではなく具体的な条例の制度化への記念すべき第一歩を記したのである。都道府県段階では、この問題に早くから取り組んでいた神奈川県が最初に情報公開条例を制定（1982年10月14日制定、翌年4月1日施行）し、続いて埼玉県が1983年12月18日に「埼玉県行政情報公開条例」を制定し翌年6月1日から施行されるなど、国の法制度の遅延をよそに、情報の公開を希求する住民の様々な強い運動に呼応して、しだいに制度化が実現していったといえる。そして又、積極的に制度化を実現した地方自治体は、おおむね地域住民に対して、情報公開のしくみなど本制度についての啓蒙活動を行っている。

なお、地方自治体の情報公開制度は、都道府県段階では唯一制度化されていなかった奈良県が1996年3月27日に「奈良県情報公開条例」を制定(同年10月1日施行)したことで、全都道府県での情報公開条例が制定されるに至っている。自治省の調べによると、1996年4月1日付で、情報公開条例やそれに類する要綱を公布した地方自治体は47都道府県、266市区町村にのぼっている²⁷⁾。第4—2表は、我が国都道府県の情報公開制度の一覧表である。

ところで、地方自治体には、その地域に住居する住民の知りたい情報、是非知っておきたい情報が沢山あるとあってよい。例えば、地域の道路・公園整備計画、土地区画整理事業・市街地(再)開発事業、首長の交際費や視察旅行時の経費内訳・報告書、産業廃棄物処分場周辺の環境調査内容、学校体罰・いじめ・校内暴力調査内容、或いは食料品の添加物や残留農薬など、その地域に住居する住民である一人ひとりが日々の生活を過ごす上で直接的・間接的に影響する情報から、地域社会全体としての事柄として、是非知っておくべき情報まで様々である。

そこで、制定された地方自治体における情報公開条例が、実際にどのように機能しているのか。本当に人々の知る権利を満たすものとして機能しているのだろうか、ということが強く問われてくる。このような実態に関しては、散発的ではあるが新聞紙上で報じられる場合もあり、かなり詳しく整理分析している文献なども散見するので²⁸⁾、ここでは断念するとして、情報公開条例のもとに、少しずつとはいえ、教育、財政、環境ないし医療など幅広い分野で情報の公開が進められている。また、情報の公開を求める動きも活発化し、各地では情報の公開を求める市民団体が結成され、体験ツアーとして各地方公共団体を回り、どこの地方公共団体が最も情報の公開に積極的かを検証するため、情報公開請求の「はしご」をしている例もあるという²⁹⁾。

近年、情報公開制度の大きな成果としてあげられるのが、交際費・食料費にかかわる公費不正支出について行われた情報公開請求の例である。具

第4-2表 我が国都道府県の情報公開制度一覧

1996(平成8)年6月1日現在

団体名	条例(要綱等)名	公布期日	施行期日	団体代表電話
北海道	北海道公文書の開示等に関する条例	61. 4. 1	61.10. 1	011(231)4111
青森県	青森県情報公開条例	7.10.25	8. 1. 1	0177(22)1111
岩手県	公文書公開条例	6. 3.30	6.10. 1	0196(51)3111
宮城県	情報公開条例	2. 7.16	2.10. 1	022(211)2111
秋田県	秋田県公文書公開条例	62. 3.13	62.10. 1	0188(60)1111
山形県	山形県公文書公開実施要綱	4.10. 2	5. 1. 1	0236(30)2211
福島県	福島県情報公開条例	2.10.16	3. 4. 1	0245(21)1111
茨城県	茨城県公文書の開示に関する条例	61. 3.26	61.10. 1	0292(21)8111
栃木県	栃木県公文書の開示に関する条例	61. 3.31	61.10. 1	0286(23)2323
群馬県	群馬県公文書の開示等に関する条例	61. 4. 1	61.10. 1	0272(23)1111
埼玉県	埼玉県行政情報公開条例	57.12.18	58. 6. 1	048(824)2111
千葉県	千葉県公文書公開条例	63. 3.28	63.10. 1	043(223)2250
東京都	東京都公文書の開示等に関する条例	59.10. 1	60. 4. 1	03(5321)1111
神奈川県	神奈川県機の公文書の公開に関する条例	57.10.14	58. 4. 1	045(201)1111
新潟県	新潟県情報公開条例	7. 3.31	7.10. 1	025(285)5511
富山県	富山県情報公開条例	61. 9.30	62. 4. 1	0764(31)4111
石川県	石川県情報公開条例	6. 9.27	7. 4. 1	0762(61)1111
福井県	福井県公文書公開条例	61. 3.24	61.10. 1	0776(21)1111
山梨県	山梨県公文書公開条例	61. 3.26	61. 4. 1	0552(37)1111
長野県	長野県公文書公開条例	59. 3.26	59.10. 1	0262(32)0111
静岡県	静岡県公文書の開示に関する条例	元. 3.29	元.10. 1	054(221)2455
愛知県	愛知県公文書公開条例	61. 3.26	61.10. 1	052(961)2111
岐阜県	岐阜県情報公開条例	6.10.14	7. 4. 1	058(272)1111
三重県	三重県情報公開条例	62.12.24	63. 6. 1	0592(24)2038
滋賀県	滋賀県公文書の公開等に関する条例	62.10.16	63. 4. 1	0775(24)1121
京都府	京都府情報公開条例	63. 4. 1	63.10. 1	075(451)8111
大阪府	大阪府公文書公開等条例	59. 3.28	59.10. 1	06(941)0351
兵庫県	公文書の公開等に関する条例	61. 3.27	61.10. 1	078(341)7711
和歌山県	和歌山県公文書の開示に関する条例	5. 3.30	5.10. 1	0734(32)4111
奈良県	奈良県情報公開条例	8. 3.27	8.10. 1	0742(22)1101
鳥取県	鳥取県公文書公開条例	63. 3.28	63.10. 1	0857(26)7111
島根県	島根県情報公開条例	6. 3.25	6.10. 3	0852(22)5111
岡山県	岡山県の公文書公開の試行に関する要綱	59. 3.23	59. 6. 1	086(224)2111
広島県	広島県公文書公開条例	2. 3.26	2.10. 1	082(228)2111
山口県	山口県情報公開要綱	3.11. 1	4. 4. 1	0839(22)3111
徳島県	徳島県情報公開条例	元. 3.28	元. 8. 1	0886(21)2500
香川県	香川県公文書公開条例	61.12.24	62. 4. 1	0878(31)1111
愛媛県	愛媛県情報公開要綱	5.10. 1	6. 1. 1	0899(41)2111
高知県	高知県情報公開条例	2. 3.26	2.10. 1	0888(23)1111
福岡県	福岡県情報公開条例	61. 3.31	61. 9. 1	092(651)1111
佐賀県	佐賀県情報公開条例	62. 7.16	62.10. 1	0952(24)2111
長崎県	長崎県情報公開条例	4. 3.30	5. 1.20	0958(24)1111
熊本県	熊本県情報公開条例	61.10. 8	62. 1. 1	096(383)1111
大分県	大分県情報公開条例	63. 8. 1	64. 1. 1	0975(36)1111
宮崎県	宮崎県情報公開条例	元. 3.30	元. 9. 1	0985(24)1111
鹿児島県	鹿児島県情報公開条例	63. 3.28	63.12. 1	0992(26)8111
沖縄県	沖縄県情報公開条例	3.12.26	4. 7. 1	098(866)2333

1都2府1道43県 計47団体(うち3県は要綱による制度化)

(出所) 三宅弘『情報公開ガイドブック——立法から活用の時代へ——』, 花伝社, 1995年, 228—229頁。

体的には、全国市民オンブズマン連絡会議が1995年4月、47都道府県と12の政令指定都市に対して行った食料費の情報公開請求であり、国民の記憶に新しい出来事でもある。結局、この情報公開請求から、東京事務所をはじめ各地で途方もない公費が不正に支出されたり、乱脈な使い方が行われた接待費などが明らかとなり、補助金や起債などいろいろな許認可権を握る中央官庁の官僚への、いわゆる「官官接待」が問題化した。そして、この問題に対する国民の厳しい批判から、その後、多くの地方自治体が「官官接待」を自粛したり、職員などが不正に支出したとされる公費を返還するなど、行政改革の一旦を担う結果となったのである³⁰⁾。

今回、表面化した「官官接待」問題では、その全容が明らかになるにつれて大きな驚きとともに、国民の怒りには激しいものがあったが、その反面、情報の公開の必要性と情報公開制度の意義などを否応なく高めた事件といえるだろう。戸松氏は、この事例に関連して次のような見解を述べている。「情報公開請求権は、個人の人格、生命、財産に直接かかわる権利というより、市民として政治過程に関与する権利としての性格を色濃くしている³¹⁾」ことに注目させられる。そして、「これを参政権の性格と呼ぶこともできるが、政治過程に自己の意思を表明するのではなく、行政過程を監視する作用をもっていることに特色がある。その意味で、情報公開請求権は、伝統的な民主主義の政治機構が用意した国民・市民の権利とは異なる新しい権利だといえるのである³²⁾」と指摘している。

5. 結びに代えて

——若干の知見と課題——

情報の公開は、「一制度にとどまらず、いまや『時代精神』そのものの観さえ呈している³³⁾」と表現し得るが、我が国における情報の公開の最大の課題は、何といても、情報の公開を定めた国の情報公開法を制定し、国民の知る権利を保障することに尽きよう。

「情報」が極めて重要とされる現代社会において、情報に関する権利の保障、「情報」に関する法制度の整備が様々な意味で重要なことは、あえて強調するまでもないだろう。フレデリックが、飲酒運転者を禁止する交通規則は自由の制限を意味するのではなく、それは善良な運転者のために自由を増大させる³⁴⁾、とわかりやすい比喻を用いているように、情報公開法の制定を含め、健全な社会の維持ないし国民の生活を安全で快適なものにするためにも、情報に関する種々の法制度の整備は非常に重要な事柄であると考えられる。

既述したように、アメリカの情報自由法（FOIA）に30年余りの遅れをとったが、ようやく、我が国でも国の「情報公開法要綱案」がかたちをあらわしたことにより、——すでに制度化されている地方公共団体の情報公開条例との関係問題や要綱案そのものの内容面に関する若干の問題を残しながらも³⁵⁾——、国による情報公開制度の基本的方向と内容が真正面から国民に示されたことは、広く歓迎すべきことといえ、いわゆる「開かれた政府」の実現を目ざして、すみやかに法律が制定されることを望みたい。

ところで、冒頭でも述べたように高度情報化の進展は著しく、様々な既存の制度を変化させ、将来的には情報公開制度の中身に関しても変化を迫ることは十分に予測し得ることである。公的機関の電子化が急速に進み、完成度の高い情報の加工（編集）や保有が可能となってきたが、大量かつ迅速で距離と時間を問わないインターネットの爆発的な普及は、国民側の情報入手の在り方をも根本から変化させ、政府・地方自治体その他の公的機関による情報の独占・秘匿・操作ないしは粉飾を難しくする環境をつくりつつあるといえる³⁶⁾。むしろ、そのこと自体は情報公開制度の意義から考えても、むしろ好ましいことであり、従来以上に益々正確で必要な情報を知り得ることは、むしろ誰もが望むところであろう。

しかしながら、情報公開制度は、本来的に、政府・地方自治体の“あらさがし”をして不必要に問題点をクローズアップしたり、或いは又、行政運営をとどこおらせたり妨害することではない。情報公開の制度化の基本

的な意図は、「量的にも質的にも十分な行政情報が国民に行き渡り、これに基づく行政の評価や行政への参加が実現するために必要なことからは、行政と国民が対立するのではなく、協力するようなシステムを作ること³⁷⁾」にあると考えられる。

従って、現代では、ややもすると、政府・地方自治体と一人ひとりの国民との間の距離が大きくなりつつあるとも指摘されているが、このような状況にあって、情報公開制度はこれら両者の断絶関係を深めさせるのではなく、お互いの距離を狭め、活発なコミュニケーションを図るための積極的な利用・活用が重要であろう。言い換えれば、両者の距離を狭め、友好的な関係を築くためには、どういう制度の利用・活用の仕方が必要なのかについて、国の法律制定前に両者間で友好的、かつ活発に議論することが極めて重要なことであり、今後、検討すべき課題の一つであると我々は考えている。

そして又、例えば、いろいろな意見はあるにせよ、政府、政党ないし政治家個人がインターネット上に「ホームページ」を開設したり、また地方自治体においてもインターネット利用への関心が高く、実際にホームページの開設が相次いでいるという状況からも容易に知れるように、今日の情報技術の発展によって、情報発信や情報交換・情報共有のあり方などにも多様な可能性が生まれている。

そこで、二つ目の課題として、飛躍的に発展している今日の情報技術、そして情報技術によって生み出された多彩な情報メディアの存在を軽視せず、政府・地方自治体と国民との両者の有効な接近手段、有益なコミュニケーションの用具として、これまで以上に情報メディアを有効かつ有意義に活用するにはどうすべきかについて、意識的かつ積極的に検討することも必要であると我々は考えている。

注

- 1) Roszak, T., *The Cult of Information: The Folklore of Computers*

and the True Art of Thinking, New York: Pantheon Books, 1986 (成定・荒井訳『コンピュータの神話学』, 朝日新聞社, 1989年, 227—228頁).

- 2) 「情報過剰」に関しては, 村上則夫「高度情報社会における情報過剰の問題 (I)」『長崎県立大学論集』, 第29巻第1・2号, 長崎県立大学学術研究会, 1995年, 55—73頁, 及び村上則夫「高度情報社会における情報過剰の問題 (II)」『長崎県立大学論集』, 第29巻第4号, 長崎県立大学学術研究会, 1996年, 61—89頁を参照されたい。
- 3) 村上則夫『高度情報社会と人間——日常生活・情報・マルチメディア——』, 松籟社, 1997年, 53頁。
- 4) 浜田純一「情報政策論への視点——社会情報研究の一場面——」東京大学社会情報研究所編集『社会情報と情報環境』, 東京大学社会情報研究所, 1994年, 127頁。
- 5) Cf. Vickery, B. C., & Vickery, A., *Information Science in Theory and Practice*, London: Bowker-Saur, 1987, pp. 4-6.
- 6) 犬田 充『メディアの快楽——情報ネットワーク社会の到来——』, NECクリエイティブ, 1996年, 22—23頁。
- 7) ここでは, 「情報」そのものの本格的な検討は断念するが, 「情報」に関しては筆者の以下の著書も参照されたい。村上則夫『システムと情報』, 松籟社, 1995年。
- 8) 我が国の通産省は, 1997年4月にコンピュータウイルスによる被害の届け出 (月間) が過去最高の200件にのぼり, さらに5月には4月上回る230件に達し, ウイルスが34種類に達したことを発表している。今日, コンピュータウイルスによる被害は急増しており, このような事態を踏まえて, 通産省は「メールの添付ファイルはウイルス検査後に開く」, 「日ごろからデータのバックアップを行う」などを盛り込んだ「ウイルス対策七カ条」をパソコン利用者向けにまとめ, 広く注意を呼びかけている。
- 9) 堀部政男氏は, 著書『プライバシーと高度情報化社会』(岩波書店, 1996年)の「はじめに」の冒頭で, 「歴史的に紆余曲折を経て形成されたプライバシー権は, 高度情報化社会の急速な進展の中で, その侵害の危機にさらされている」と指摘するに至っている。なお, 同書は, プライバシー保護・個人情報保護に関する理解を得るための良書であり, 是非一読をおすすめしたい。
- 10) 堀部政男「情報化社会と人権」堀部・永田編著『情報ネットワーク時代の法学入門』, 三省堂, 1989年, 5頁。なお, 同氏は, 「情報」が重要なエレメントになっている情報化社会という新しい社会は, 新しい法的問題を提起し, 新しい法分野を研究対象とする法律学の構築を必要としている。こ

れに、どのように応えていくかが法学界の一つの大きな課題となっており、「情報に特有な法現象を総体としてとらえて、これを『情報法』とよび、情報法に関する学問的研究を『情報法学』ないし『法情報学』として確立していく必要がある」(堀部政男「情報化社会の進展と法的課題」堀部・永田編著『情報ネットワーク時代の法学入門』,三省堂,1989年,1頁)と指摘している。また、浜田氏は、「情報公開と個人情報保護に関する法のカテゴリーは、アメリカではしばしば、「情報法 (Information Law)」という言葉によって総合されているが、「情報法」というものを、文字どおりに、情報に関する法として理解するならば、その扱うべき対象は当然これに尽きるものではなく、明らかに狭きに失する、と述べている。同氏の詳細な見解に関しては、次の文献を参照されたい。浜田純一「情報法をめぐる『権利』と『空間』——情報公開と個人情報保護への視線」堀部編『情報公開・個人情報保護』(ジュリスト増刊),1994年,16—21頁を参照されたい。

- 11) 浜田純一「情報政策論への視点」,上掲稿,125頁。
- 12) 通常、「持てる者」と「持たざる者」との格差,すなわち、「情報格差」という場合,主に入手できる「情報」の格差という点で指摘される場合が多いように思うが,筆者は,それに加えて,「メディア所有」と「メディア利用」という面での格差を加え,これらすべてを合わせて,三つの格差として「情報格差」の問題を検討すべきであると考えている。このような「情報格差」の問題を含め,マルチメディアを巡る種々の問題点に関しては,村上則夫『高度情報社会と人間』,上掲書の第五章を参照されたい。
- 13) Ekecrantz, J., "The Sociological Order of the New Information Society", in Slack, J. D., & Fejes, F. (eds.), *The Ideology of the Information Age*, Norwood, New Jersey: Ablex Publishing, 1987, p. 88.
- 14) 新川達郎「政治行政システムと社会情報システム——その機能と相互作用——」社会情報システム学コロキウム編『社会情報システム学・序説』,富士通経営研修所,1996年,236頁。また,氏によれば,「情報技術の発展は,政治生活において矛盾した現象を同時に進行させる可能性を有している。市民と政府との距離は,縮まると同時に拡大し,政治知識が増え関心が高まると同時に無規制感や観客民主主義的態度が広がる」(同書,237頁)という。
- 15) これらの主要な要因については,戸松秀典「情報の公開」岩村他編集『岩波講座 現代の法 10 情報と法』,岩波書店,1997年,164—166頁を参考としている。
- 16) いまとなっては,かなり昔の事件という印象が強いが,「ロッキード事件」とは,アメリカの代表的な多国籍企業であるロッキード社が,自社の

大型航空機・トライスターやP3C（対潜哨戒機）の日本売り込に際して、丸紅、全日空及び大物個人らのルートを通して巨額の工作資金を当時の政府高官に贈ったとされる事件で、1976年2月4日にアメリカ上院多国籍企業小委員会によって暴露された。同年7月27日には、この事件で元総理・田中角栄が逮捕され、続いて元運輸政務次官や元運輸相らも逮捕されている。なお、当時、自民党内では、この事件の徹底的究明をかかげる三木政権を退陣させようとする工作、いわゆる“三木おろし”が起り、自民党はこの三木おろしをめぐる党内紛争に終始するなど、日本国民全体に大きな衝撃を与え、政治に対する不信感といきどおりを強めさせた事件でもあった。

- 17) 神野武美『情報公開——国と自治体の現場から——』、花伝社、1996年、12頁。
- 18) 戸松秀典「情報の公開」、上掲稿、165—166頁。
- 19) ただし、情報公開の請求ができる者、すなわち、情報公開請求権者については、実際に制度化されている各地方公共団体の情報公開条例によって異なっている。つまり、何人でも請求できるとする条例（川崎市）もあれば、当該地方公共団体の区域内に住所又は事業所などを有する個人及び法人などに限って請求権を認めているところもある（埼玉県）。しかし、最近の傾向としては、請求権者を広義の住民——当該地方公共団体の区域内に住所を有する者だけでなく、区域内の事業所への通勤者や区域内の学校への通学者など一定のかかわりのある者——に限定している例が多い（神奈川県、東京都ないし大阪府など）という。この点に関しては、松井茂記『情報公開法』、岩波書店、1996年、61頁を参照されたい。
- 20) 同上書、2—3頁参照。
- 21) 同上書、73頁。なお、神野氏によれば、一般の行政訴訟では、原告の市民側が勝訴することは極めて少ないのに、情報公開訴訟の方は高い確立で勝訴しているという。公開請求をした人が、非公開の決定に対して異議を申し立てたのを受けて開かれる情報公開審査会（公文書公開審査会）では、非公開や部分公開の決定を全面公開に変更するように求めた答申が11%、公開部分の拡大を求めた答申は34%、合わせて45%が行政側に判断の変更をもとめている（情報公開法を求める市民運動調べ）、とする報告を行っている。これらの点に関しては、神野武美『情報公開』、上掲書を参照されたい。
- 22) 土生照子「実効性のある情報公開法の制定を求める——情報公開部会『中間報告』をめぐって」『ジュリスト』、1093号、有斐閣、1996年、39頁。
- 23) 松井茂記『情報公開法』、上掲書、68—69頁参照。本文にある7つの種類のそれぞれの例外事由に関する詳細な内容に関しては、同書、75—118頁

を参照されたい。なお、請求者が請求した時点では例外事由に該当していても、時間の経過によって例外事由とする必要がなくなれば、当然、すみやかに情報は公開されるべきであろう。ちなみに、このような秘密は「時限秘」と呼ばれているようである。

- 24) 「情報」は“使用価値の相対性・個別性”や“非消滅性”など様々な特性を有しているが、その特性の一つとして「不可逆性」という特性がある。これは、簡潔には一度明らかにされた（＝公開された）情報は、再び隠す（＝非公開）ことができないということである。従って、もし、情報の公開によって、当事者が何らかの損害を受けたり危害が加えられた場合、非常に困った事態となることは容易に予測できよう。そして又、情報というのは、個別的・断片的な情報には何の意味もないようでも、それが他の情報と結合したり、知的に関連させることで有意義な情報に変貌することも十分にあり得るのである。これらの簡単な例からも知れるように、情報の公開ということはいかに難しい事柄であるのか、いかに慎重かつ重大な判断が要求されるものなのかが理解できよう。
- 25) 松井茂記『情報公開法』、上掲書、5—6頁参照。
- 26) 堀部氏によれば、日本で情報公開という概念が意識的に使われるようになったのは1970年代の後半になってからであるが、その基本理念である「知る権利」という言葉自体は、第二次大戦終了後の1948年に使用されたことが知られている。そして、情報公開論が日本でも盛んになってきたから、情報公開の制度化の提案がいつ頃なされたかについて、そのルーツ探しが行われたことがあるが、『法律時報』（1972年6月号）の『「知る権利」の法的構造』という研究会における提唱が最初のものである、とする見解を述べている。この点に関する堀部氏の見解については、堀部政男「情報公開制度・個人情報保護制度の回顧と展望」堀部編『情報公開・個人情報保護』（ジュリスト増刊）、1994年、2—15頁を参照されたい。
- 27) 朝日新聞社会部メディア班『情報を市民に！——公開法制定の論点——』（岩波ブックレット No. 404）、岩波書店、1996年、3頁。
- 28) 各地方公共団体の情報公開条例の運用状況などを詳細にまとめた良著としては、第二東京弁護士会編集『情報公開条例の研究——適用除外事項をめぐる答申と裁判例——』、花伝社、1994年がある。また、第二東京弁護士会編集『[新版] 情報公開ガイドブック——東京都条例を中心に——』、花伝社、1988年、三宅弘『情報公開ガイドブック——立法から活用の時代へ——』、花伝社、1995年、及び神野武美『情報公開』、上掲書なども、実際的に、各地方公共団体の情報公開制度の内容や限界などを知る上で役に立つ文献の一部であると考えられる。
- 29) 松井茂記『情報公開法』、上掲書、156頁。

- 30) 日本経済新聞社は、九州・沖縄8県下の市町村を対象に不正支出問題に関する意識調査（調査は、1997年1月下旬から2月にかけて実施）を実施し、その結果を公表しているが、それによると、市町村の3分の1が不正支出を防ぐためには、「情報公開制度の強化が不可欠」と回答していること、そして又、約3割の市町村が自らも不正の有無の調査を実施又は予定している、とする調査結果などを明らかにしている（日本経済新聞、1997年3月16日付、朝刊、39面より）。
- 31) 戸松秀典「情報の公開」、上掲稿、172頁。
- 32) 同上稿、172頁。ただし、戸松氏は、「もちろん、情報公開請求権が、個人の人格、生命、財産を守るために行使されることも少なくないが、権利行使の実態に照らして」、市民的権利としての性格を強調することが肝要だと思われる（同稿、172頁）、と述べている。
- 33) 棟居快行「開示請求権の位置づけについて」『ジュリスト』、1107号、有斐閣、1997年、24頁。
- 34) Frederick, H. H., *Global Communication & International Relations*, Belmont, California: Wadsworth, 1993, p. 261.
- 35) 情報公開法要綱案についての基本的問題については、小早川光郎、戸波江二及び堀部政男の三氏による鼎談「情報公開法要綱案をめぐる基本的問題」『ジュリスト』、1107号、有斐閣、1997年、4—22頁を参照されたい。また、情報公開法要綱案と地方公共団体の情報公開条例との関係（比較及び影響など）問題に関しては、堀部政男「情報公開法要綱案（中間報告）の背景と情報公開条例との比較」『ジュリスト』、1093号、有斐閣、1996年、13—18頁、室井力「情報公開法要綱案（中間報告）について——自治体条例との比較から」『ジュリスト』、1093号、有斐閣、1996年、33—37頁、及び川上宏二郎「情報公開法要綱案と自治体の情報公開条例」『ジュリスト』、1107号、有斐閣、1997年、63—68頁などを参照されたい。
- 36) なお、高度情報社会と称される現代社会では、桂氏が指摘しているように、「発達した情報技術を利用し、マス・メディア以外のさまざまな情報発信主体が各種の社会情報の発信・秘匿・独占・操作を行い得る状況が出現しつつあり」（桂敬一『日本の情報化とジャーナリズム』、日本評論社、1995年、91頁）、公的機関が発信・提供した情報も、知らぬ間に、誰かが秘匿・独占・操作することは十分考えられることであり、情報の公開の問題ともあわせて検討すべき課題の一つに数えられるかもしれない。
- 37) 稲葉清毅『情報化の功罪——新しい時代の行政の課題——』、第一法規、1991年、215頁。なお、経済企画庁長官主催の「マルチメディア化の進展と国民生活に関する懇談会の報告（本報告は大蔵省印刷局から経済企画協会編『マルチメディア化の進展と国民生活』という書名で1995年に発行）に

よれば、「行政と住民の意見交換の促進は、新たな地域コミュニティの形成、異分野、異世代の人々の自由な交流の活発化とあいまって、新しい時代の地域行政、地域コミュニティの形成への可能性を開くものであろう」（同書、8頁）と指摘されている。