

## 日本と世界の知る権利・情報公開論議

中央大学法学部教授(一橋大学名誉教授)  
堀部 政男(ほりべ・まさお)

### はじめに

日本においては、「知る権利」は、日本国憲法の施行(昭和 22(1947)年 5 月 3 日)後、比較的早い時期から使われるようになった。わが国における「知る権利」論の経緯を振り返りながら、それを実現するための法律である情報公開法に関する論議について検討する。

### 日本における知る権利・情報公開論議 知る権利・情報公開関係クロノロジー

#### 1 知る権利認識・制度化提唱期(1940 年代後半～1970 年代前半)

時期	動向
(1)知る権利認識期(1940 年代・1950 年代・1960 年代)	
1948 年	新聞週間標語「あらゆる自由は知る権利から」 Your Right to Know is the Key to All Your Liberties
1950 年代	法学界における知る権利への関心増大
1953 年	新聞週間代表標語「報道の自由が守る“知る権利”」
1954 年	全国図書館大会「図書館の自由に関する宣言」「知る自由」
1958 年	東京地裁判決 知る権利
1966 年	アメリカ:情報自由法制定
1969 年	「悪徳の栄え」事件最高裁大法廷判決の反対意見「知る自由、博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁大法廷決定 「報道機関の報道は、……国民の『知る権利』に奉仕するものである。」
(2)知る権利制度化提唱・無関心期(1970 年代前半)	
1971 年	アメリカのベトナム秘密文書報道事件、新聞週間標語「知る権利知らせる自由が呼ぶ平和」
1972 年	沖縄密約電文漏洩事件、「法律時報」6 月号の研究会「『知る権利』の法的構造」 知る権利を具体化する立法の提案、新聞週間標語「知る権利守って育つ正しい世論」
1974 年	アメリカ:情報自由法大幅改正、ニューヨーク州情報自由法制定、スウェーデン:1766 年プレス自由法大幅改正

#### 2 情報公開制度化提唱・実現期(1970 年代後半～1980 年以降)

時期	動向
(1)情報公開制度化提唱・関心増大期(1970 年代後半)	
1976 年	ロッキード事件発覚(2 月)

1978年	フランス：行政・公衆関係改善法制定、「地方の時代」シンポジウム、神奈川県県民部県民参加システム研究プロジェクトチーム「県政を県民との共同作品とするために 県民参加システム研究報告書」
1979年	神奈川県情報公開準備委員会発足(5月)、アメリカの州の情報自由法翻訳・検討 その後、神奈川県県民部『情報公開研究資料 アメリカ合衆国諸州の情報公開法の検討』として刊行(1980年3月)
(2)情報公開制度化実現・進展期(1980年代以降)	
1980年	情報公開制度研究会発足 情報公開制度化に伴う法的課題・外国の情報公開法の検討開始(4月)、知事の月例談話 情報公開(7月)、中間報告(8月)、情報公開準備室設置(8月)、情報公開シンポジウム(11月)
1981年	『情報公開 制度化をめざして』刊行(3月)、「情報公開制度に関する調査研究報告書」(9月)、神奈川県情報公開推進懇話会設置(9月)、新聞週間代表標語「知る権利を守る新聞支える読者」
1982年	山形県金山町公文書公開条例制定(3月)、神奈川県情報公開推進懇話会「神奈川県の情報公開制度に関する提言」(7月)、「神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例」公布(10月)

### 3 自治体情報公開制度運用・情報公開法検討期(1980年代前半以降)

時期	動向
1983年	神奈川県公文書公開条例施行(4月)、神奈川県公文書公開審査会・公文書公開運営審議会設置(4月)
1986年	かながわ情報公開フォーラム(11月)
1991年	「行政情報公開基準」(情報公開に関する連絡会議申合せ)(12月11日)
1992年	「情報フォーラム IN かながわ」(11月)
1994年 11月2日	行政改革委員会設置法成立(11月9日公布)
1994年 12月19日	行政改革委員会発足
1995年 3月17日	行政改革委員会行政情報公開部会発足
1996年 1月12日	行政改革委員会行政情報公開部会「情報公開法についての検討方針」

### 4 情報公開法要綱案公表・自治体情報公開制度再検討期(1996年以降)

時期	動向
1996年 4月24日	行政改革委員会行政情報公開部会「情報公開法要綱案(中間報告)」
1996年 11月1日	行政改革委員会行政情報公開部会「行政情報公開部会報告(情報公開法要綱案・情報公開法要綱案の考え方)」
1996年 12月16日	行政改革委員会、橋本龍太郎内閣総理大臣(当時)に「情報公開法制の確立に関する意見」を具申

5 情報公開法等運用期(2001年以降)

時期	動向
2001年 4月1日	情報公開法施行
2001年 12月5日	独立行政法人等情報公開法公布
2002年 10月1日	独立行政法人等情報公開法施行

**情報公開の全体像(情報公開の概念)**

情報公開という言葉自体、広狭さまざまな意味で使われている。それが使われる文脈でその意味するところは異なっている。それを私なりに整理してみると、次のようになるであろう。

図 (行政)情報公開の全体像

	(ア) 任意的	(イ) 義務的	
請求によらないもの	情報提供施策 ・広報紙誌の発行 ・行政資料の刊行 ・報道機関への情報提供 ・インターネット利用	公表義務制度 ・法令等の公布 ・財政状況の公表 ・給与実態の公表	
請求に応じるもの	任意的開示 ・資料室・図書室等における閲覧 ・行政刊行物の頒布 ・相談窓口等での資料配付 ・インターネット利用	義務的開示 (不開示情報) ・行政情報 ・民間団体等情報 ・個人情報	他の法令等による証明書の交付 関係文書の閲覧等

まず第1に、「公的部門(パブリック・セクター)の情報公開」と「民間部門(プライベート・セクター)の情報公開」とに大別することができる。前者は、国や地方公共団体の機関の情報公開であり、後者は、民間企業等の情報公開である。これに関連して、公的部門に準じた特殊法人等の公的色彩の強い部門の情報公開をどのように扱うかが問題となる。また、公的部門が保有している民間部門の情報の公開は、当然のことながら、主に前者の問題として議論になる。

第2に、それぞれの部門の情報公開は、情報の保有者が請求によらずにする場合、と請求に応じてする場合とに分けることができる。また、それは、別の角度からは、(ア)任意的に行う場合、と(イ)義務的に行う場合とに分けられる。これらを組み合わせるならば、いくつかの情報公開の類型ができる(図参照)。

公的部門のうち、地方公共団体で実際に命名されているもので呼ぶならば、次のようになる。民間部門についても、これに類した言葉で整理することができる場合が多いであろう。

a 情報提供施策…… (ア)の組み合わせで、これには、広報紙誌の発行、行政資料の刊行・配付、報道機関への情報提供などがある。民間部門でも、同様な情報提供を行っている。最近では、インターネットの利用も盛んになってきている。

b 公表義務制度…… (イ)の組み合わせで、これには、法令の公布、財政状況の公表、給与実態の公表等がある。民間部門については、会社の公告は官報又は時事に関する事項を掲載する日刊新聞紙に掲げてこれを行わなければならない(商法第166条第4項)というのは、このカテゴリーに入る。

c 情報の任意的開示…… (ア)の組み合わせで、これには、資料室・図書室等における閲覧、行政刊行物の頒布、相談案内窓口等での資料配付等がある。また、新たな制度を設けて、請求に応じて任意的に情報を開示するものもこれに入る。しかし、次のd(情報の義務的開示)と異なり、法的には義務を負わない。民間部門でも、同様に任意的開示は行われている。

d 情報の義務的開示…… (イ)の組み合わせで、これは、自治体が保有する情報を請求に応じて開示することを義務づける制度である(一定の不開示情報はある)。従来から個別の法令で法的義務を伴う閲覧・縦覧等の制度が設けられている。例えば、民間部門については、株主及び会社の債権者が株主名簿、端株原簿、社債原簿の閲覧又は謄写の請求権を有する(商法第263条第2項)というのはこの例である。

情報公開法(2001年4月1日施行)、地方公共団体の情報公開条例は、この義務的開示を中心に制度を構築している。

民間部門については、一般的な情報公開義務を課することは現段階ではあまり意識されていないが、今後の課題として検討に値する。

## 世界における情報公開法の制定状況

### 1 OECD加盟国

経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)加盟30か国(2001年1月現在、従来の24か国のほか、メキシコ、チェコ、ハンガリー、ポーランド、韓国、スロバキア)の中で、現在、どのような国の立法府(州の立法機関、自治体の立法機関を除く)が情報公開法を制定しているかをみることにする。世界的状況を的確に把握するのは困難であるが、知り得たところを記すことにする。これまでに知られているところでは、かなりの国が情報公開法を制定している(イギリスのように、国の法律で自治体を対象にした情報公開法を制定している国を含める。行政改革委員会事務局の調査では、イギリスを除く12か国となっていた。また、同事務局の調査では、ハンガリーが入っていなかった)。その後における法律の制定も含めて、制定年、国名及び法律名をあげると、次のようになる(ほぼ制定年順に掲げることにする)。

制定年	国名	法律名
1766年	スウェーデン	プレス自由法(1974年に大幅に改正)
1951年	フィンランド	公文書公開法(1999年全面改正)
1966年	アメリカ	情報自由法(1974年に大幅に改正)
1970年	デンマーク	行政関係文書公衆アクセス法

1970年	ノルウェー	公衆アクセス法(1997年改正)
1972年	アメリカ	連邦諮問委員会法
1976年	アメリカ	政府サンシャイン法
1978年	フランス	行政文書アクセス法
1978年	オランダ	公的情報アクセス法(1991年全面改正)
1982年	カナダ	情報アクセス法
1982年	オーストラリア	情報自由法
1982年	ニュージーランド	行政情報法
1985年	イギリス	地方自治体(情報アクセス)法
1987年	オーストリア	連邦行政機関情報公開法
1990年	イタリア	情報公開法
1992年	ハンガリー	個人データ保護及び公共データ公開に関する法律
1992年	スペイン	情報公開法
1993年	ポルトガル	情報公開法
1994年	ベルギー	行政公開法
1996年	アイスランド	情報公開法
1996年	アメリカ	電子情報自由法改正(前述の1966年情報自由法の一部改正)
1996年	韓国	公共機関の情報公開に関する法律
1997年	アイルランド	情報公開法
1998年	チェコ共和国	情報公開法
1999年	日本	行政機関の保有する情報の公開に関する法律
2000年	イギリス	情報自由法

OECD加盟が1996年10月に承認された韓国で、情報公開法案が1995年に議論され、1996年11月に制定されたことに注目する必要がある。

これらの国の法律の間には影響関係があるものがあるといえる。例えば、スウェーデンの、1766年という、今から230年も前に確立された情報公開制度が、特にスカンジナビア諸国に影響を及ぼした。また、1966年のアメリカの情報自由法は、世界的に大きなインパクトを与えた。

しかし、各国は歴史的・文化的・社会的・政治的・法的等の面においてそれぞれ異なっていることは、いうまでもない。各国において法律がどのように作られているか、法律の具体的発現形態はそれぞれどのように類似しているか又は異なっているか等も比較法的には関心のある問題である。これは、各国法の特殊性と各国法に共通した普遍性に関する課題である。ちなみに、上記の法律の題名をみると、ヨーロッパの法律を英訳したもの、イギリスの法律、カナダの法律等では、アクセス(access)という概念が使われていることがわかるであろう。

## 2 OECD非加盟国

制定年	国名	法律名
-----	----	-----

1985年	コロンビア	情報公開法
1996年	リトアニア	情報公開法
1997年	タイ	公的情報法
1998年	ラトビア	情報公開法
1998年	イスラエル	情報公開法
2000年	ブルガリア	情報公開法
2000年	南アフリカ	情報アクセス促進法
その他		

### 情報公開関係参考資料

合衆国憲法の制定者の1人であったジェームズ・マディソン（James Madison）は、情報や知識の重要性について、次のように述べている。「民衆が情報を持たずまたそれを獲得する手段のない民衆的政府というのは、道化芝居の序幕か悲劇の序幕にすぎず、あるいはその双方かもしれない。知識は永久に無知を支配するであろう。そして、みずからが統治者であろうとする意欲を持つ人民は、知識が与えるところの力をもってみずからを武装しなければならない。」

アメリカ 1966 年情報自由法（Freedom of Information Act of 1966）

当時の司法長官ラムジィ・クラーク（Ramsey Clark）は、1967 年 7 月 4 日の同法の施行にあたって、メモランダムの中で次のように述べている。「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、政府の活動を詳しく知らなければならない。秘密ほど民主主義を滅殺するものはない。自治、すなわち、国事への市民の最大限の参加は、情報を与えられた公衆についてのみ意味があるにすぎない。われわれがどのように統治するかを知らなければ、われわれみずからをどのようにして統治できようか。政府の行為を知る人民の権利を確保することは、政府がきわめて多くの方法で各個人に影響を与えるこの大衆社会という時代におけるほど重要なことはなかった。」

この言葉は、情報自由法の理念と重要性を的確に表明しているものとして、各方面でしばしば引用されている。

アメリカ・テキサス州 1973 年情報自由法

（政策の宣言）第 1 条 政府が人民に仕えるものであり、人民の主人ではないという原理を堅持するアメリカの憲法上の形態である代議制の基本的な考え方に従い、法が明示的に別段の規定をする場合を除き、いつでも政務及び公務員としてすべての者を代理する者の公的な行為に関する十分かつ完全な情報を、すべての者が得る権利を有することがテキサス州の公政策であることをここに宣言する。人民は、権限を授権するに際し、人民が知るべきこと及び人民が知るべきでないことを決定する権利を、公務員に与えるものではない。人民は、人民が創造した制度に対して統制を保持することができるために、知らされた状態であり続けることを主張する。その目的のために、この法律の規定は、当該公政策の宣言を実現することを旨としてリベラルに解釈されなければならない。

### 情報公開制度・プライバシー保護制度の理念

- ・知る権利(right to know)、公的情報アクセス権(right of access to public information)
- ・プライバシー権(right of privacy)
  - 「ひとりにしておかれる権利」(right to be let alone)
  - 「自己に関する情報の流れをコントロールする個人の権利」( individual's right to control the circulation of information relating to oneself )
  - 自己情報アクセス権(right of access to personal data)
- ・共通理念 アクセス権(right of access)

**<参考文献> (筆者がかかわったものを中心に掲げる)**

- 堀部政男 『現代のプライバシー』 (岩波新書、1980年)
- 堀部政男 『情報化時代と法 (NHK市民大学テキスト)』 (日本放送出版協会、1983年)
- 堀部政男 『情報公開制度 ( ) その意義と各国の立法例』 (東京都議会議会局、1982年)
- 堀部政男 『情報公開制度 ( ) 国・地方公共団体の動向と課題』 (東京都議会議会局、1983年)
- 堀部政男 『個人情報保護制度』 (東京都議会議会局、1962年)
- 堀部政男 『プライバシーと高度情報化社会』 (岩波新書・新赤版14、1988年)

堀部政男編『情報公開・個人情報保護』（ジュリスト増刊、有斐閣、1994年）  
堀部政男『自治体情報法』（学陽書房、1994年）  
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（1996年7月1日）13頁以下。  
堀部政男編著『情報公開・プライバシーの比較法』（日本評論社、1996年）  
中間報告そのもの、関係資料等は、行政改革委員会事務局監修・行政改革委員会行政情報  
公開部会『情報公開法要綱案（中間報告）』（第一法規、1996年6月刊）に収められている。  
また、行政改革委員会の意見は、行政改革委員会事務局監修『情報公開法制』（第一法規、  
1997年1月）に他の資料とともに収められている。  
郵政省電気通信局監修／電子情報とネットワーク利用に関する調査研究会編『高度情報通  
信社会 日本の岐路 安全なネットワーク危険なネットワーク』（第一法規、1996年）  
『変革期のメディア』（新世紀の展望1）（ジュリスト増刊、1997年6月）  
「個人情報情報保護・利用のあり方と法的課題」、ジュリスト 1998年11月1日号（1144  
号）  
「情報公開法の制定」、ジュリスト 1999年6月1日号（1156号）  
「個人情報保護と取材・報道」、新聞研究 1999年9月号～2000年2月号  
「個人情報保護法制化に向けて」、ジュリスト 2000年12月1日号  
「個人情報保護」、法律のひろば 2001年2月号  
竹田 稔・堀部政男編『名誉・プライバシー保護関係訴訟法』（青林書院、2001年）  
「情報公開制度の今後」、都市問題研究 2001年4月号  
堀部政男「個人情報の保護」、松下桂一・西尾勝・新藤宗幸編岩波講座／自治体の構想 1  
『課題』（岩波書店、2002年）  
堀部政男編著『インターネット社会と法』（新世社、2003年）