



情報公開

中川, 丈久

(Citation)

別冊法学セミナー. 法学入門, 2001:80-82

(Issue Date)

2001-04

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90004144>

※ この論文ファイルは印刷不可です。





1 はじめに

情報公開の対語は、情報隠しであろう。医療ミスや被害が発覚したときの情報隠し、教育現場におけるいじめや事故に関する情報隠しは、誰の身近にも起こりうる。マスメディアをにぎわす公費流用や政治スキャンダルがあれば、公式発表以外に、なにか隠されている情報がないか気になる。自分が被害者であればもちろん、一消費者として、あるいは一市民としても、情報隠しに対して、有効に対抗するための武器を持ちたいと思うのは当然であろう。そうしたことを受けて、よく、「情報公開が必要である」ということが言われる。また情報隠しの烙印を押された企業や政府の側も、「情報公開を推進する」という言い方をする。法律的に見ると、具体的にそれは何を意味するのだろうか。

2 情報公開のさまざまな意味

情報公開とは、要するに、「情報保有者」が、その手持ち情報を、ふつうはそれを入手できないであろう「外部の人」に、「見せる」ことである。たとえば、市町村や都道府県の広報誌やホームページは、施政の方針や状況を住民に知ってもらうため、自発的に出しているものであるが、これも情報公開の一種である。企業のホームページも同様である。自発的な情報公開は、内部情報を外部の人々と共有することにより、信頼関係を得られるところにメリットがあると考えられるときに、行われる。しかしすべての「情報保有者」がそのような発想をするわけではない。また、「外部の人」から見ると、ぜひこれが必要だと思っ情報に限って、公開されないことは、常日頃経験することである。そこで法律の登場であ

中川丈久

神戸大学教授

る。場合分けをして、法律が情報公開について定めるさまざまなパターンを見てみよう。

「情報保有者」として、国や地方公共団体（都道府県や市区町村等）、特殊法人・認可法人等（日本道路公団や日本銀行など）を定める法律もあれば、民間の組織、たとえば株式会社とか公益法人とかNPO（非営利団体）を定める法律もある。「外部の人」としては、国や地方公共団体について、納税者や選挙権者、住民、国民、さらには何人も（つまり全人類）という形で、さまざまな切り出し方を、法律はしている。民間の組織については、投資者（株式や社債の購入者）や、顧客ないし消費者、一般人などといった切り出し方がある。なお、ここでは便宜上、「外部の人」という言い方をしたが、たとえば、ある県に勤める職員は、自分の仕事の範囲内ではあらゆる情報にアクセスできるだろうから、その限りでは内部の人であるが、他の部署がしている仕事

についてはアクセスできないから、その限りで「外部の人」ということになる。

「見せる」ということには、「外部の人」からの要求があつてはじめて「見せる」のか、そのような要求とは無関係に自ら「見せる」手だてをするのかという区別がある。前者の場合は、さらに、要求に対して見せる義務があるのか（情報開示請求権の制度）、要求に応じるかどうかは自由なのかという区別がある。後者の、要求とは無関係に「見せる」手だてをする場合も、一定の情報について、これを公開の手だてをする義務があるのか（情報公表義務。ディスクロージャーというときは、この意味が多い）、自発的にその手だてをするということなのか（情報提供などと呼ばれる）という区別がある。たとえば、証券取引法という法律により、株式や社債などといった証券を発行しようとする組織は、その株式や社債がどの程度安全か（あるいはリスキーク）を、投資者が判断できるようにデータを作つて、公開しなければならぬことになつてゐる。これは情報公表義務の一例である。商法では、一定の株主が、株式会社社の帳簿を見たいと要求したときは、必ず見せなければならぬ。これは、情報開示請求権の一例である。

3 情報公開法と情報公開条例

さて、日本には情報公開法や情報公開条例というものがある。これはどのような情報公開の制度を定めたものだろうか。情報公開法は、一九九九年に国会で可決成立し、施行（この法律が実際に動き始めること）は二〇〇一年四月——つまりまさに今！

——の法律である。そこで主として定められているのは、国の行政機関（中央省庁と呼ばれる府省庁や、全国に散在しているその地方出先機関、研究施設、教育施設である。国立大学も含まれる）という「情報保有者」に、何人も（地球上の誰でもよい）という「情報範囲の「外部の人」が要求すれば、その要求に応じて、原則としてその行政機関の手持ち情報を「見せる」義務があるという情報開示請求権の制度である。

情報公開条例は、情報公開法の地方公共団体（都道府県や市町村）バージョンであるが、こちらのほうが歴史はずっと古い。現在では都道府県と政令指定市のすべて、また政令市以外の多くの市がこの条例を有している。町村ではまだまだまちまちである。

なお、特殊法人や認可法人、また地方公社などと呼ばれる、国や地方公共団体のいわば別働隊のような組織もある。特殊法人と認可法人のうち一定のものについては、現在、情報公開法と同じような制度

を作る準備が進められており、法案が国会に提出される予定である。地方公社については、その設立に関わつた地方公共団体が、条例で対象に含めるかどうかという問題である。どの範囲のものを含めていいのかについては、やや込み入つた法律問題があるが、ここでは省略する。

4 憲法と情報公開法・条例 知る権利と説明責任

情報公開法や情報公開条例は、憲法との関係がよく議論される。情報公開法のほうは、国民主権から導き出されるという説明の仕方をしてゐる。国という政府は、国民のために作られた装置だから、それが何をしているかは、主権者たる国民が知ることができて当然だし、政府のほうも自らの行動を説明する責任があるというわけである。それが「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」（一条）と表現されている。他方、多くの情報公開条例は、知る権利という人権から説明をしていて、そのため、住民の「知る権利を保障するため」という言葉が、その第一条や前文に記されることが多い。

主権と人権がどう違うかは高校で習つたであろうし、憲法でも習うことだから、ここでは述べない。なぜそのような違いが出たかということだけ述べておく。まず、「知る権利」というのは誰でも聞いたことのある言葉であり、かつマスメディアにも評判のよい言葉で、情報公開制度の制定機運を盛り上げるのに非常に強力なエンジンの役割を果たした（実際のところ、情報公開のように、公開される側にはたまったものではない立法をするには、世論のバックアップは強調してもしきれぬほど重要である）。

情報公開法や条例を理念からだけ見るのではなく、なぜ情報隠しを防ぎきれない仕組みなのか冷静に観察してほしい

各地の地方公共団体が条例を作り上げるのに、「知る権利」という概念は、非常に力になったのである。

ところが、情報公開法を作る段階になって、法理論上の問題として、知る権利にはいろんな意味が込められていて、法律に書くには多義的すぎるのではないかと疑問が提起された。すつたもんだのあげく、知る権利のほかに国民主権でも説明できるのではないかとということで、法律はこちらで書くという選択がなされたのである。これは、ある程度、憲法学者（知る権利派が多い）と行政法学者（どちらかにはこだわらない人が多い印象がある）の間の考え方の違いという点もあって、おもしろいのだが、ここではさらに次の点を指摘しておく。

なぜ政府の情報公開が必要かの法的説明は、憲法的でなければならぬというわけではない。情報が公開されていて、透明な状況であれば、国民や住民はそれだけ信頼ができる。不信に基づく不必要な軋轢がなければ、国政・県政・市政等々は、それだけスムーズに進むであろう。多くの情報公開条例が、県政等への「信頼と理解」を述べているのは、こうしたプラクティカルな目的を述べたものである。

5 理念から制度作りへ——法制度の限界

さて、こうした理念に基づく情報公開法や条例は、情報隠しへの有効な手だてとなるであろうか。現実には必ずしもそうではない。ここが、理念を法制化するときの、限界と、それがゆえのおもしろさがある。

情報開示請求権の制度をつくるにあたって必要な要素は、五つある。「誰が」「誰に」「いかなる情報

を」「何を例外として」「どのような形式で」要求できるのかである。このうち、「いかなる情報を」と

「何を例外として」を見てみよう。「いかなる情報を」というのは、法律や条例がそもそも対象とする情報は何かである。情報公開法や条例の対象となる情報は、どう広く見積もっても、職員が職務に関連して作成した情報に限られるべきであろう。また、現に保有していない情報であれば、やはり公開しようがない（思い出せばよいようなものだが、職員個人に、思い出す義務を課することなど、法的にできないだろう。情報公開の充実のため、文書管理は重要である）。さらに、媒体という問題がある。紙に書かれたものか、フロッピーやハードディスクなどの磁気媒体も含めるといふ問題である。

「何を例外として」は、右の対象情報のなかで、内容面から見て、例外的に開示されなくてよい情報は何かである。原則公開とはいっても、個人のプライバシーの記された部分まで公開するわけにはいかない。企業秘密の記された部分も同様である。役所には、個人の情報（公立学校や病院等の内申書やカルテはもちろん、税金、生活保護など）も、企業情報（補助金申請、許認可、契約など）も、大量に集まっている。しかし、情報公開法や条例の目的は、政府を透明にすることであって、個人や企業透明化することではない。たまたま役所に来ているからといって、個人や企業の情報を公開するわけにはいかない。この二種類は、情報公開の制度を無意味にしない範囲で、不開示とすることができるし、そうしなければならぬ情報と考えられている。なお、人格にかかわるプライバシー情報に比べて、企業情報のほうは、不開示にできる範囲は狭く解される傾向

にある。

このほか、公開されると、行政事務が遂行できなくなり本末転倒になる内容の情報も、やはり公開することができない。公務員試験問題をあらかじめ公開せよとか、どこでネズミ捕りをするのか公開せよという開示請求を考えれば、すぐわかるであろう。

6 おわりに

このように、多くの制限を付けざるを得ない結果、実際には、情報公開法や情報公開条例を用いても、情報隠しを完全に封じることができないわけではない。しかしそれは、法律や条例がザルだからなのではない。「知る権利」「説明責任」「信頼と理解」という理念の追求をしようとする、その過程で必ず、他の利益を害することがあり、それとの調整をしなければならぬからである。他の利益とは、個人のプライバシーであったり、企業秘密であったり、試験やネズミ捕りであったり、職員もまた個人としての生活を有すること、そして法律や条例で課すよいことの限界である。

そのような調整をした結果として、現在ある法律や条例がある。調整の結果、理念の追求の点からは譲歩を余儀なくされたところはあっても、しかし理念をおかしくするほどの譲歩でない限り、それは、立法にあたって当然に必要な知恵である。情報公開法や条例を一方的にその理念のほうだけから見るとはなく、なぜ情報隠しを防ぎきれない仕組みになっているのかを、冷静に観察する目を養ってほしいと願うものである。

（なかがわ・たけひさ）