情報公開の論点

——「知る権利」論を中心に——

飯野　守

1．はじめに

1982年3月に山形県の最上郡金山町で初めて公文書公開条例が制定されて以降、地方公共団体に次々に情報公開を制度化する条例が制定された。そして、1998年6月には、愛媛県でも県情報公開条例が制定され、すべての都道府県が情報公開条例を持つに至った。

一方、1996年12月には、国レベルでも情報公開法要綱案（最終報告）が公表され、さらに、1998年3月には、この要綱案の内容にほぼ沿った「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案(1)」（以下、情報公開法案とする）が政府の手により国会に上程された。同法案は第142国会では惜しくも継続審議になったものの、後の小渕新首相の所信表明演説でも取り上げられており、成立の可能性は十分である。この法案が実際に成立すれば、日本の法制度および行政の歴史上画期的なこととなる。

けれども、多くのメディアや研究者が注目したように、同法案は、その目的規定中に「知る権利」を明記するものとはならなかった(2)。このことは法案の法的効果を考える上でどのような意味を持つのだろうか。このことを検討する文献はすでに多数に及ぶが、情報公開はかねてより関心を持ち続けてきたテーマであるので、この機会に私見をまとめておくこととしたい。

以下、第2章では、情報公開制度と政府が提出した情報公開法案について概観したうえで、第3章で、情報公開制度と「知る権利」との関係を検討することとする。

〔注〕

（1）　1998年3月27日に閣議決定された。要綱案および法案に関する文献は夥しい量に及ぶが、代表的なものとして、「特集　情報公開法制定の論点」法時69巻1号6頁以下（1997年）、「特集　情報公開法要綱案をめぐって」ジュリ1107号4頁以下（1997年）、および、情報公開法研究会『情報公開制度のポイント－情報公開法要項案・その論点』（1997年・ぎょうせい）〔以上、情報公開法要綱案に関するもの〕、並びに、藤原静雄『情報公開法制』（行政法研究双書12）（1998年・弘文堂）2から93頁を参照。最後の藤原の著作は、本稿を執筆するにあたり、全般にわたり参考とした。

また、「特集　シミュレーションで情報公開法」法セ522号37頁以下（1998年）所収の、右崎正博、宇賀克也の各論文、および、藤原静雄、中島昭夫、三宅弘の「座談会／法の特徴と今後の課題」は、法案の特徴や問題点を簡潔に整理したものとして分かりやすい。

（2）　目的規定（第1条）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権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するそ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、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」となっている。

法案の全文は、自由人権協会編『情報公開条例の運用と実務（下）』〔新版〕（1998年・信山社）３頁以下に収録されている。

２．情報公開制度の意義

１　情報公開制度の意義

情報公開制度とは、国や地方公共団体の主として行政部門の各機関が所有する情報（公的記録）を、国民や住民、ないし、その他（外国人や非法人を含む可能性もある）による請求に応じて開示する制度である。法令によって開示を請求する権利を明文化し、他方で、実施機関たる各機関に情報を原則として開示する義務を課する点で、国・公共団体が自発的に一定の情報の提供をする広報活動とは根本的に異なる。

そして、アメリカを始めとする多くの国で、情報公開のための法律が今や当然のごとくに制定されており、この制度は民主主義国家の「一種の『標準装備』(3)」とまで言われるのである。

外国の立法例中、日本でも参考とされることが多いアメリカの情報自由法は、1950年代にアメリカのジャーナリストを中心として起きた「知る権利運動」が、60年代に法律という形に結実したものであった。右の運動の過程で、アメリカ新聞編集者協会の委託を受けて研究成果を公刊したクロスは、連邦の行政機関が保有する記録について次のような問題点を指摘していた。

「落胆させ、当惑させる事実は、明確な閲覧権を創設する議会の一般もしくは特別法の不存在のもと……公衆もしくはプレスに、裁判記録以外の連邦の記録を閲覧する執行可能な法的権利が存在しないことである」

「……人民の知る機会は、公務員の恩恵、きまぐれ、もしくは、『裁量』の好意的行使に依存している(4)」

この指摘は、国レベルの情報公開法を持たない日本の状況そのものであり、情報自由法はこのような指摘を背景として制定された。そして同法は、(1) 政府の保有する記録の開示を何人でも請求できること、(2) 適用除外規定に該当する記録を除いて、すべての記録の開示が政府機関に義務づけられること、(3) この請求を拒否された者は、裁判所に救済を求めることができること、以上を最も基本的な原則としているのである(5)。

付言するならば、情報自由法は行政手続法第３条の改正法であり、同条が記録の開示の対象を「正当かつ直接の利害関係人」に限っていた点を「何人も」開示を請求できると改めたものである。また、情報自由法は政府職員に対し、記録の秘匿を義務づける規定を持たない。まさに、同法の主眼は、請求に応じて政府の保有する記録を原則として開示することを、政府機関に義務づける点にあるのである。

この法律は、日本でも数多く紹介され、後の立法化に当たっての主要なモデルとなった。

２　日本における情報公開の動き

日本では、情報公開を求める声は、1972年の、政府が国民に知らせないまま重要な約束を外国と行ったことを記した極秘電文が国会で暴露された事件（外務省公電漏洩事件、当事者の一人に対する国公法111条違反事件の最高裁判決として、最大判昭和53年５月31日刑集32巻３号457頁参照）や1976年に表面化した、ロッキード事件と呼ばれる大規模な汚職事件などをきっかけとして高まった。そして、この際に紹介されたのが前述のアメリカの情報自由法を始めとする外国の立法例であった。

現在の日本でも、国会の両議院の会議およ

び会議録の公開（憲法57条）、裁判の対審および判決の公開（憲法82条）など、公的機関の活動の公開を定める憲法規定がある。また、行政手続法には文書閲覧請求権が明記されている[6]（18条１項）。しかし、本来の情報公開制度である、政府（行政部門）の保有するあらゆる記録を、法律上不開示が認められる特定の情報（不開示情報）が含まれている場合を除いて開示の対象とするとともに、行政に直接の利害関係を持たない者も行政が保有する記録を請求でき、さらに、不服がある場合には裁判所で争うことができる制度は、国レベルでは実現していないのである。

この点ではしかし、地方公共団体が先行しており、前述のように、すべての都道府県を含む多数の地方公共団体で情報公開を定める条例が制定されており、その条例としての効果には様々な違いがみられるとしても、例外として非開示が認められている情報を含む公文書を除き、住民等に公文書の開示請求権を保障する制度が制度化されている[7]。

そして、これらの条例の最も重要な法的効果は、第１に、情報開示請求権が明示され、住民等の請求に応じて公文書の開示に応じるべき義務が知事などの実施機関に発生すること、そして、第２に、その開示の拒否に対しては訴訟を提起することができることである。実際に、これらの条例に関してすでに数多くの訴訟が提起され、重要な判例も出されている。

一方、国レベルの情報公開法についても、法律により総理府に設置された「行政改革委員会」が検討を進めた結果を受けて、前述のように98年３月27日に、情報公開法案がその関係法の整備に関する法案とともに閣議決定された。

同法案は、行政文書の開示請求権を明文化したうえで（１、３条）、(1) 行政文書が不開示情報を含む場合を除き、行政機関の長にその保有する文書の開示を義務づけるという原則（５条）の下に、(2) 請求権者を「何人も」とし（３条）、(3) 実施機関たる行政機関（２条１項）、開示対象となる行政文書（２条２項）、開示請求の手続（４条）、および、不開示情報の範囲（５条）を法定し、(4) 不服申立てがなされた場合に、情報公開審査会への諮問を原則としてなすべきこと（18条）を制度化するものである。また、(4) に関連して、不服申立ては前置とされていないため、開示・不開示の決定、および、不服申立てに対する裁決または決定のいずれについても訴訟で争うことができる[8]。

以上の基本原則は、ほぼ前述の情報自由法の原則に沿うものであり、立法化が実現すれば、その目的規定（１条）中に法律としては初めて「国民主権の理念」という文言が盛り込まれることとなることも相まって、日本の法制史上、画期的な法律となるとほぼ言って良い。

しかし、その１条に「知る権利」の実現という文言は入れられなかった。次章ではこの点について検討を進めることとする。

〔注〕

（３）「特集　情報公開法制定の論点」（前掲注（1））７頁（塩野　宏発言）。

（４）H.L.Cross, The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Procedings (1953; rpt. New York: AMS Press, 1971) p.197.

（５）Freedom of Information Act, 50 U.S.C. §552. 同法は、制定後数次の改正を経て現在に至っている。情報自由法に関する文献も夥しい量に及ぶが、代表的なものとして、奥平康弘『知る権利』（1979年・岩波書店）144頁以下、松井茂記『情報公開法』（1996年・岩波書店）を参照。

成立直後の優れた分析として、

Davis, *The Information Act: A Preliminary Analysis*, 34 U. CHI. L. REV. 761 (1967) は、当時の問題関心を知るうえで非常に役立つ。

（6） 行政手続法上の文書閲覧制度自体および情報公開条例との関係については、藤原『情報公開法制』（前掲注（1））2頁以下を参照。請求権者は、不利益処分の当事者ないし利害関係人に限られるものの、適用除外規定が極めてシンプルな点が注目される。

（7） 各地方公共団体の「情報公開条例」（名称は様々だが、本稿では一般的呼称としてこの用語を使うこととする）を比較し概観するうえで極めて便利なものとして、自由人権協会編『情報公開条例の運用と実務（下）』（前掲注（2））117頁以下を参照。

（8） 本文中の（2）の点は、従来の日本法にみられなかった発想として高く評価できる。本来ならば（3）および（4）の論点、特に不開示情報について検討すべきだが、本稿では余裕がない。差し当たり、「特集　シミュレーションで情報公開法」（前掲注（1））を参照。

3．情報公開制度と憲法上の権利としての「知る権利」

1　「知る権利」の法的性質

色川幸太郎判事が、マルキ・ド・サドの著作の抄訳である『悪徳の栄え（続）』の「わいせつ」性が争われた、「悪徳の栄え」事件最高裁大法廷判決の反対意見において、「知る自由」ないし「出版、頒布等の自由と表裏一体」なものとしての「情報及び思想を求め、これを入手する自由[9]」に言及したのは1969年であった。そして、同年の有名な博多駅テレビフィルム提出命令事件の最高裁決定中では、全員一致の決定中で報道機関による報道の意義を「国民の『知る権利』に奉仕するもの」とする中で、「知る権利」への言及が行われた。

しかし、この決定では、「知る権利」概念はせいぜい「事実の報道の自由」が「憲法二一条の保障のもとにある」ことを導出する道具として用いられたに過ぎず、この概念が決定全体の結論に影響を及ぼす重要な概念として役立っているとはみられないうえ、決定中で、「知る権利」の性質や意義についての最高裁としての説明もなされていないのである[10]。

したがって、最高裁がいかなる意味でこの語を用いたかは明確でなく、ただ、従来送り手の側からのみ語られることが多かった表現の自由の「受け手」の側からみた側面（「話し書き伝える自由」と表裏の関係にある「聞き読み受ける自由」）に光があてられたことが指摘できるにとどまる[11]。

この後も、最高裁はこのような「知る自由」ないし「閲読の自由」という語を度々使用している[12]。わけても、法廷警察権に基づき傍聴人にメモを禁ずることの合憲性が争われた、いわゆるレペタ訴訟最高裁大法廷判決（1989年）は、「情報等に接し、これを摂取する自由」が憲法21条1項の規定の「趣旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれるところである」とするにあたって、その保障の理由を個人の思想及び人格の形成・発展に求めるとともに、「民主主義社会における思想及び情報の自由な伝達、交流の確保という基本的原理を真に実効あるものたらしめるためにも必要[13]」としており、民主主義社会のプロセスと明確に関連づけている点が注目される。

しかし、1980年代末までのこれら判決中に示された「閲読の自由」や「情報等に接し、これを摂取する自由」（注（12）、（13）参照）は、情報の受領や収集を公的権力により制限されないこと、すなわち、自由権としての「知る権利」（これを特に「知る自由」と呼ぶ

場合もある）を意味するにすぎないのか[14]、あるいは、情報（特に政府のような公的機関の保有する）に対する請求権としての「知る権利」（情報開示請求権）までをも意味するのかは、判例上は結局明確でないのである。

したがって、情報開示請求権としての「知る権利」があり、それが情報公開制度の基礎にあるとする考え方は、主として学説により主張されてきたものである。次節では、この点について検討することとする。

2　情報公開と情報開示請求権としての「知る権利」

本章の第１節にみたような判例の動向に対し、学界では情報開示請求権としての「知る権利」が主張されてきた[15]。

代表的な学説は憲法21条１項にいう「表現の自由」が意見の表明・流布のみならず、思想・情報の受領、その公開ないし提供の請求の権利・自由を含むとしたうえで、このいわゆる「知る権利」が個人権であるとともに参政権的な性格を持ち、さらに、情報受領を妨げられないという意味で自由権としての側面を持つとともに、それを求める請求権ないし社会権としての側面とを併有する「複合的性格の権利」であると説く。そして、ただ、憲法が「知る権利」を一般的に保障するにとどまる場合には、「知る権利」から具体的な情報の提供請求権までは導き出すことはできず、これが「具体的権利となるためには、請求権者の資格、公開される情報の範囲、公開の手続・要件、救済方法などを定める法律（情報公開法）の根拠を必要とする」とされるのである[16]（いわゆる抽象的権利説）。

このような抽象的権利説が通説であり、この考え方からは、情報公開法ないし条例は「知る権利」を具体化したものと理解されることになると同時に、このような法律（ないし条例）が制定された後にも、情報開示請求権の根拠として憲法上の「知る権利」が存在することになる。

これに対しては、上述のような法律（情報公開法）が制定されていなくとも、コンテクストのいかんによっては、具体的請求権として政府機関に開示義務を生じさせることもあり得るとする、具体的権利説ともいうべき考え方もある[17]。しかし、日本の裁判の現実を考えたとき、このような権利が裁判上認められる可能性はきわめて低いのであり、抽象的権利説が通説とされるのはやむをえないことなのであった。

一方、国レベルの情報公開法案では、その目的規定（１条）中に「知る権利」の明記は慎重に避けられており、これに代わる目的として「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」を全うすること（「説明責任」＝アカウンタビリティ）が前面に掲げられた[18]（注（２）参照）。

この点、96年の最終報告に付された「情報公開法要綱案の考え方」（以下、「考え方」とする）では、「知る権利」を目的規定中に明記しなかった理由として、憲法学上、「知る権利」の内容についての見解が一致しておらず、また、最高裁判所も請求権としての「知る権利」は認知していないことをあげている。「考え方」はこのように、請求権としての「知る権利」の実現を制度の目的として掲げることを否定したうえで、「知る権利」という言葉は用いないものの、「『国民主権の理念にのっとり』という表現によって、憲法の理念を踏まえて充実した情報公開制度の確立を目指していることを明確にしておきたい」とするのである[19]。

しかし、「国民主権の理念」は日本国憲法の下で民主的な行政が行われる上での当然の前提であり、これに「説明責任」というキーワードを加えても、官による「情報提供サービス」という発想を出るものとはならず、こ

れに対応する国民の「権利」を導出することはできないと思われる。そうであれば、奥平教授の指摘するように、法案に盛り込まれた「権利」も「法律で定めるかぎりのもの以上のものではな」いということにならざるを得ないことになる(20)。

それでは、「知る権利」が情報開示請求権の憲法上の根拠であることを明確化し、条文中にも明文化することには具体的にどのようなメリットがあるのか。

情報公開制度の必要性を根拠づけるものとして「知る権利」に言及することは「政治的な運動論」か「建前論にすぎない」としたうえで、重要なのは不開示事由の範囲設定のようなよりプラクティカルな論議であるとする見解もある(21)。けれども、生存権の権利性に関する議論の場合と同様に、法律により権利が具体化された後にも、その権利の憲法上の根拠のとらえ方の違いが結論に影響を及ぼすことがあり得るのである。「非公開事由に該当するか否かの解釈に際して、知る権利を背景におく方が、行政の裁量の範囲を限定する効果を持ちやすい(22)」との指摘は重要であろう。

実際に、80年代の末から90年代の前半にかけての下級審の判決の中には、「知る権利」という言葉を用いて、非開示事由を厳格に解釈しなければならないとする解釈上の原則を導いた判決も少数ながら存在した。

たとえば、大阪府の公文書公開条例に基づく、府知事の交際費に関する公文書の請求への非開示決定の違法性が争われた事件に対する地裁判決は、次のように判示している。同条例はその前文で「公文書の公開を求める権利」を明らかにすることにより「『知る権利』の保障」に資するとうたっており、「知る権利」を明文化している数少ない条例の一つであるが（注（22）参照）、判決は、右の前文および１条（目的規定）から、「基本的に憲法二一条等に基づく『知る権利』の尊重と、同法一五条の参政権の実質的確保の理念に則り、それを府政において実現するために」右条例が制定されたものと認めたうえで、このような条例の趣旨・理念に照らして、非開示事由の解釈が厳格になされなければならないとの原則を導いているのである(23)。

これに対しては、逆に、開示請求権はあくまで条例に基づく（条例により創設された）権利であるとする判例もある。たとえば、「知る権利」に明文による言及のない栃木県の公文書の開示に関する条例に基づく、県知事の交際費に関する文書の非開示決定の違法性が争われた事件の一審判決において、宇都宮地裁は、県条例の定める「公文書開示請求権は……間接的には憲法二一条の保障する国民の知る権利に奉仕するものである」としながら、この請求権は「憲法二一条で保障された権利ではなく、あくまでも……本件条例によって創設された権利である」とした。そして、「適用除外規定」（非開示事由）の解釈に当たっても、「条例の規定する文理及び趣旨を超えて、これを限定的に解釈すべき理由はな」いとしている(24)。そして、こちらの立場が判例の主流となっているのである（注(24) 参照)。

上述の宇都宮地裁判決にみられるように、情報開示請求権の根拠が憲法上の「知る権利」であることを承認しない立場からは、開示請求権は条例（ごく近い将来には、加えて「法律」）により創設された権利ということになり、その内容の当否は立法政策の問題となるとともに、非開示事由の解釈にあたっても、文理解釈かせいぜい条例の全体の趣旨に照らした解釈（論理解釈）がなされるにとどまることになり、前述の大阪地裁判決にみられたような慎重な解釈の原則を導き出すことは困難とならざるをえないのである。

そして、この議論は、たとえ法律が制定さ

れた後であっても意味のないものではないと言える。「知る権利」を開示請求権の根拠とする立場からは、たとえば東京都の公文書の開示等に関する条例のように、合議制の機関の会議録等につき、当該合議制機関が非開示の決議をすれば、それがそのまま公文書非開示の根拠となるような規定が含まれている条例に基づく非開示決定につき、「知る権利」を前面に掲げることによりその合憲性を争うことができるとの主張も、理論上はあり得ることになる[25]。

なお、最高裁判決中には、情報公開条例に基づく開示請求権と「知る権利」との関係に直接触れたものは存在しない。

〔注〕

(9) 最大判昭和44年10月15日（刑集23巻10号1239頁）1286頁（色川幸太郎判事の反対意見）。

(10) 最大決昭和44年11月26日（刑集23巻11号1490頁）。「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである」という有名なフレーズの中で使われた（1493頁）。

(11) 芦部信喜『憲法学III 人権各論（1）』（1998年・有斐閣）262頁以下参照。60年代末までの「知る権利」論について理解する手がかりとして、奥平康弘「『知る権利』の法的構成」ジュリ449号45頁（1970年）を参照。

(12) 未決勾留中の上告人に対する新聞閲読の制限（新聞記事の抹消処分）の合憲性が争われた、よど号新聞記事抹消事件最高裁判決（最大判昭和58年6月22日民集37巻5号793頁）796頁では「閲読の自由」という語が、また、輸入禁制品に関するいわゆる税関検査の合憲性が争われた、税関検査事件最高裁判決（最大判昭和59年12月12日民集38巻12号1308頁）1318から9頁では「知る自由」という語がそれぞれ使われている。

(13) 最大判平成元年3月8日（民集43巻2号89頁）93頁。「意見、知識、情報の伝達の媒体である新聞紙、図書等の閲読の自由」に言及するよど号事件も、ほぼ同旨の表現を用いている（前掲注(12) 796から7頁）。

(14) このような意味での「知る権利」（知る自由）は、国民にとり重要な情報の流通が妨げられており、それを受け取る側に対応する権利が他に存在しない場合にきわめて有効な権利といえる。例えば、収監者のように特別の法律関係の下にある者の閲読の権利、海外からの表現物の流入が妨げられている場合の当該表現物の輸入の権利である。

(15) もっとも、憲法上の権利として請求権的な「知る権利」を導くことそれ自体を疑問視する説もある。阪本昌成「『知る権利』の意味とその実現」ジュリ884号207頁（1987年）参照。

(16) 芦部（前掲注（11））244から8、261から273頁。

(17) 奥平康弘「政府保有情報の開示制度と憲法」法時64巻12号8頁以下（1992年）。

(18) アカウンタビリティ（accountability）とは、「行政が主権者である国民に対して、いかに行政を行っているかを説明する責務」とされている（田中一昭「アカウンタビリティ論考－行政改革委員会とアカウンタビリティ」『行政と責任』（年報行政研究33）（1998年）27頁）。

(19) 「考え方」は法時69巻第1号60頁以下に資料として収録されている。行政機関に国民に対する関係で直接の説明責任を負わせることは、国民主権に基づく国政の運営を一層実質の伴ったものにするという積極的意義を持つものとする発想は十分に評価できる（田中（前掲注（18））30頁参照）。

(20) 奥平康弘「中間報告を読んで－ある

憲法研究者の感想」ジュリ1093号19頁（1996年）22頁参照。同論文は、法律上の権利の「うえにもうひとつ規範的なもの（より高き法）」として「知る権利」概念が必要であると説く（24から5頁）。

類似の例として、裁判の公開は制度として保障されているが（憲法82条1項）、このことは、国民が傍聴する「権利」を要求できることまでは意味しない（レペタ訴訟（前掲注（13））92頁参照）。

(21) 阪本昌成「情報公開法要綱案（中間報告）を読んで－リベラリストの目から『要綱案』を読む」ジュリ1093号26頁（1996年）27から8頁。同様にこの点について懐疑的な見解として、戸松秀典「情報の公開」『現代の法10』（1997年・岩波書店）166から9頁参照。

(22) 浜田純一『情報法』（1993年・有斐閣）161頁。さらに、棟居快行「開示請求権の位置づけについて」ジュリ1107号24頁（1997年）も、「列挙された個々の不開示情報の解釈に際して、『知る権利』という概念が明記されていれば、法律上の開示請求権が憲法上の『知る権利』とつながっていることが明確になり、原則公開という解釈指針が得られるという利点」があるとする（26頁）。

なお、都道府県の情報公開条例中で、前文ないし1条（目的規定）に「知る権利」という言葉を用いているのは、北海道（前文）、京都府（前文）、大阪府（前文）、愛媛県（1条）、高知県（1条）、沖縄県（前文）の6道府県のみである。

(23) 大阪地判平成元年3月14日（判時1309号3頁）9頁〔この判決の控訴審である大阪高判平成2年10月31日（判時1366号18頁）も、本文に紹介した部分を引用しているが、上告審（最判平成6年1月27日民集48巻1号53頁）および差戻し審（大阪高判平成8年6月25日、判タ911号279頁）には、「知る権利」についての言及はない〕。同旨のものとして、大阪地判平成元年4月11日（判時1355号15頁）21頁〔控訴審である大阪高判平成2年5月17日（判時1355号8頁）も同旨部分を引用しているが、上告審（最判平成6年2月8日民集48巻2号255頁）には、「知る権利」についての言及はない〕、および、福岡地判平成2年3月14日（判時1360号92頁）106から7頁参照。福岡県条例は「知る権利」を明文化するものではなく、この福岡地裁判決は、条例制定の経過から「本件情報公開制度の主たる意義・目的は……住民の『知る権利』を制度的に保障することにあるとされていた」とした上で、解釈上の原則を導いたものである〔控訴審である福岡高判平成3年4月10日（判時1391号140頁）も同旨部分を引用している〕。

さらに、請求権としての「知る権利」に関し抽象的権利説に拠りながら、具体的立法化にあたっては「公開を制限する規定は、知る権利の具体化という制度の趣旨が損なわれないように、合理的理由のある必要最小限度のものにとどめなければならず、その立法目的に合理性があり、非公開が右の立法目的達成のために必要不可欠である場合に限り許される」とする、京都地判平成3年3月27日（判タ775号85頁）89頁参照。

情報公開条例に関する多数の判例の概観に役立つものとして、「特集　情報公開の重要判例」法教201号5頁以下（1997年）、および、自由人権協会編『情報公開条例の運用と実務－情報公開法要綱案と情報公開条例（上）』（1997年・信山社）73頁以下を参照。

(24) 宇都宮地判平成元年11月9日（判時1330号3頁）12頁〔控訴審である東京高判平成3年1月21日（判時1374号27頁）も、開示請求権は条例により初めて認められたとする、また、上告審である最判平成6年1月27日（判時1487号48頁）には、開示請求権の性格につ

いての言及はない〕。同旨のものとして、東京高判平成2年9月13日（判時1362号26頁）31頁、大阪地判平成3年12月25日（判時1433号37頁）44頁、大阪地判平成4年6月25日（判時1463号52頁）61頁、大阪高判平成5年3月25日（判タ828号179頁）180頁〔京都地判平成3年3月27日（前掲注（23））の控訴審判決〕などがある。

(25) このような考え方を明確に否定するものとして、東京高判平成2年9月13日（前掲注（24））31から2頁を参照。東京都条例9条は、公文書に各号に該当する情報が記録されているときは、開示しないことができるとする規定だが、その6号は「〔合議制機関等〕の会議に係る審議資料、議決事項、会議録等の情報であって、当該合議制機関等の議事運営規程又は議決によりその全部又は一部について開示しない旨を定めているもの〔以下略〕」としている。

4. おわりに

学界における「知る権利」論の主流は、抽象的権利説である。これによれば、抽象的権利は立法により具体化されるのであった。そして、この考え方からは、あくまで憲法21条の「知る権利」が究極の根拠となって開示請求権を保障する情報公開法が存在することになる。このような意味で情報公開法は「人権具体化法」なのである。

そして、このことが法文上明確となっていれば、法律により権利が具体化されたのちであっても、少なくとも一時期の下級審判決の一部にみられたように、「知る権利」論が法律（条例）解釈の指針（前提）として役立つことが期待できるとともに、「知る権利」論に基づく合憲・違憲の主張も可能となる場面もあり得るように思われるのである(26)。

情報開示請求権の憲法上の根拠が明示されていない場合に、裁判所が憲法上の権利性を認めることはきわめてまれであることを想起すると(27)、情報開示請求権の根拠が、行政側からの情報提供サービスを強く意識させる「説明責任」に一元化されることには、やはり疑問を抱かざるを得ないのである。

〔注〕

(26) 長谷部恭男「知る権利－情報公開の問題を中心として」法教189号24頁（1996年）26頁を参照。

(27) 前文に「知る権利」が明示されている大阪府条例に関する大阪地判平成元年3月14日（前掲注（23））と明示されていない栃木県条例に関する宇都宮地判平成元年11月9日（前掲注（24））を比べてみよ。

ただし、福岡地判平成2年3月14日（前掲注（23））のように、条例制定の経過から、「知る権利」の制度的保障という目的を導いた判決も一部にはある。

（1998年9月10日）

《付記》

本稿脱稿後、第143臨時国会が閉会となり、情報公開法案は再び継続審議となった。