

情報公開裁判に対する憲法的要請

戸松 秀典

はじめに

本稿は、情報公開裁判に対して、憲法上いかなる要請が働いているか、また、働くべきかについて考察することを目的としている。これは、今日、情報公開裁判の実例がある程度堆積し、分析の必要性や検討を必要とする問題を生み出していることを背景としている。もっとも、国の機関が保有する情報の公開を可能とさせる制度は未だ存在せず、その議案提出が一九九八年の通常国会に、その実施が二〇〇〇年に予定されると伝えられているが⁽¹⁾、自治体における情報公開制度は、制度化に向けての論議の段階から、設定された制度の活用⁽²⁾の段階にいたっており、以下で扱う情報公開裁判の実例は、自治体の制度の下における紛争に関するものである。しかしながら、考察内容は、近い将来成立すると予想される国の制度のもとにおける論議に少なからず関係するものと思う⁽³⁾。

そこで、以下での考察は、①情報公開裁判においては、いかなる憲法上の権利の実現が求められているのか、すなわち、実体的権利実現の要請は何か、②情報公開裁判の手続きに関して、憲法上の要請は何か、③情報公開裁判

は、今後いかなる展開が予想され、そこにいかなる課題が認められるか、ということに向けることにする。

一 実体的権利実現の要請

情報公開裁判では、他の憲法訴訟に対する裁判と同じく、憲法上保障されている権利・自由の具体的実現が求められる。その主要なものとして、知る権利、プライバシーの権利、営業の自由をあげることができ、これに裁判を受ける権利を加えることができるが、その実質的内容は、裁判手続きにかかわるので、次節での考察の対象とする。

1 知る権利の実現

情報公開制度の目的は、知る権利ないし知る自由を具体的に実現することであると通常理解されている。⁽⁴⁾そこで、情報公開裁判においては、不開示処分を受けた原告は、知る権利が侵害されたことを理由に、同処分の違憲・無効を主張することが多い。これに対して、最高裁判所は、すでにいくつかの情報公開裁判を行なっているものの、その主張に対して立ち入った判断を下していない。しかし、その簡略な判示に照らすと、下級審裁判所の示す消極的傾向と異なることはないといえそうである。そこで、下級審裁判所が知る権利の具体的実現について比較的正面から説いた例をとりあげて、裁判法理や審査基準の形成のあり方を考察してみる。

とりあげる例は、京都府知事交際費関連文書公開請求事件に対する第一審判決であるが、京都地方裁判所は、原告の違憲・無効の主張に対して次のように答えている。⁽⁵⁾

「(A) 一般に、民主主義社会において、国民が合理的な範囲内で公的情報に接近することができるような制度を

創設することは、国民の「知る権利」を实效あらしめるものであり、情報公開条例は、地方自治の場において、住民の地方公共団体に対する「知る権利」を具現化し制度化するものといえる。

(B) しかしながら、「知る権利」が憲法二一条等の派生原理として導かれるものであり、表現の自由と表裏一体のものとして尊重されるべきものであるとしても、それが、知ることを妨げられない自由権としての性格を有することは格別、そのほかに、積極的に公権力、行政機関に対して情報の開示を求めることまでできる権利であるとはいえず、明定する立法がなければ具体的な請求権が発生しないという意味で抽象的権利にとどまるものであると解するのが相当である。

(C) そうすると、住民に公的な情報に対する開示請求権を付与するか否か、いかなる制度で、どのような要件の下で付与するかについては、いずれも当該地方公共団体における立法政策の問題であり、具体的な情報公開請求権の内容、範囲等を判断するにあたり、憲法二一条等の趣旨、目的等から解釈基準を導きだし、適用されるものでなく、各条例の規定の文理を解釈適用することによって判断すべきものである。」「(A)―(C) は、筆者が挿入

さて、右の(A)の部分は、前述したように、情報公開制度について、広く浸透していると思われる理解を述べたものであり、ここではそれに立ち入った考察をするよりも、それを前提としたうえで次の論述(B)の部分に注目する。それは、「知る権利」の憲法上の根拠とその性格について、最高裁判所の判例が構築している法理を基礎にして説明しているようである。すなわち、最高裁判所は、知る権利ないし知る自由を、憲法二一条が保障の対象としている表現の自由から派生する自由として認めている。たとえば、拘置所内での新聞閲読の自由を制限した事件に対する一九八三年の判決⁽⁶⁾において、「およそ各人が自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを撰

取る機会をもつことは、その者が個人として自己の思想及び人格を形成・発展させ、社会生活にこれを反映させていくうえにおいて欠くことのできないものであり、また、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实效あるものたらしめるためにも、必要などころである」との意義づけをしたうえで、新聞紙、図書等の閲読の自由は、「表現の自由を保障した憲法二二条の規定の趣旨、目的から、いわばその派生原理として当然に導かれる」と説いている。また、一九八九年のレベタ訴訟判決⁷⁾では、右と同じ論述のもとに、メモを取る自由を憲法二二条の派生原理として導いている。さらに、一九八四年の札幌税関検査事件判決⁸⁾では、「表現の自由の保障は、……これを受ける者の側の知る自由の保障を伴うものと解すべき」とも説いている。このように、自由権としての知る権利については、最高裁判例において確かに認知されているが、(B)の後半で説かれているように、知る権利は、「積極的に公権力、行政機関に対して情報の開示を求めるところまでできる権利であるとはいえない」として、情報開示請求権(「公文書閲覧請求権」等とも呼ばれる)としての性格づけにいたると消極的な論調となっているのである。

さらに、知る権利が政府保有情報の開示請求権としての性格をもつのは、立法政策の問題だとすることにより、(C)の部分で、同権利を保障する解釈基準は、憲法からでなく、「各条例の規定の文理を解釈適用することによって判断すべきものである」と説き、それ故、違憲・無効の主張は、認められないと結論している。ここでは、別の京都府情報公開条例事件に対する最高裁判決⁹⁾が引かれているが、同判決の理由を見ると、「府又は国等の意思形成の過程における情報であって、公開することにより、当該又は同様の意思形成を公正かつ適切に行なうことに著しい支障が生じるおそれのあるものが記録されている公文書の公開をしないことができる旨を定めた右条例の規定が

憲法二二条一項その他所論の憲法の各規定に違反するものでないことは、当裁判所大法廷（……）の趣旨に徴して明らかである」と判示されているのみで、そこから論拠が明確になるわけでない。ただし、（……）の部分に列挙された三つの判例——前掲の三判決がそれであるが——を点検することにより、かろうじて京都地裁の右結論の意味を知ることができるのである。

そこで、以上の判例法理に対して、次の問題点を指摘することができる。すなわち、①情報公開制度を知る権利の実効化のための制度として位置づけながら、制度の運用をめぐる紛争の裁判において、その位置づけの前提が考慮されなくてよいのか、②知る権利ないし知る自由を、憲法二二条の派生原理として導きながら、情報公開請求権の問題となると憲法二二条との結びつきが切断されてしまうのはなぜか、③憲法に根拠をもつ情報公開請求権と条例で与えられた情報公開請求権とは、権利の救済法理にいかなる違いがあるのか、という問題である。これらの問題に答えることが情報公開裁判に求められている。そして、情報公開制度が憲法に込められた何らかの価値——国民主権、民主主義、表現の自由等——を具体的に実現するものであるとの前提に立つ限り、情報公開請求権の裁判上の救済は、憲法との関わりをもたせた法理ないし審査基準に基づいてなされるべきである。しかし、このことは、あらゆる場合に厳格な審査基準を適用して裁判すべきとの要請だとはいえない。公開請求にかかる情報の性格により異なる審査基準が適用されることになるであろうし、情報公開裁判で具体的実現を求められる権利・自由が知る権利だけでなく、以下にみるように、他の人権との調整が求められることがあるからである。

結局、情報公開裁判の積み重ねを通して、審査基準の形成がなされ、そこから情報公開に関わる「知る権利」の具体的意味が構築されることになろう。⁽¹⁰⁾

2 プライバシーの権利

情報公開制度のもとで、情報の公開がプライバシーないし個人情報への侵害をもたらすことがあるため、その間の調整が求められる。そこで、ほとんどの情報公開条例には、「個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」が非公開事由の一つにあげられている⁽¹⁾。これについての具体的内容や調整のための準則は、プライバシーの権利の保障や個人情報保護制度の実施にかかわることであり、その法秩序形成の役割を情報公開裁判が果たすこととなる。

そこで、まず問われるのは、プライバシーの権利の憲法上の根拠についてであるが、それが憲法一三条の幸福追求権から導かれる人権であることは、判例上確立しているといつてよい。たとえば、最高裁判所は、外国人指紋押捺拒否事件に対する一九九五年の判決において、「指紋は、指先の紋様であり、それ自体では個人の私生活や人格、思想、信条、良心等個人の内心に関する情報となるものではないが、性質上万人不同性、終生不変性をもつので、採取された指紋の利用方法次第では個人の私生活あるいはプライバシーが侵害される危険性がある」と、「プライバシー」のことは明示的に使い、さらに、「憲法一三条は、国民の私生活上の自由が国家権力の行使に対して保護されるべきことを規定していると解されるので、個人の私生活上の自由の一つとして、何人もみだりに指紋の押なつを強制されない自由を有するものといふべきであり、国家機関が正当な理由もなく指紋の押なつを強制することは、同条の趣旨に反して許されず」と、「肖像権の侵害を争つた京都府学連事件に対する大法廷判決⁽¹⁴⁾の先例を引用しつつ、判示している。したがって、右にあげた「個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、又は

識別され得るもの」との非公開事由にプライバシーの権利が含まれるという理解に立つかぎり、右非開示事由をめぐる訴訟は、人権保障を争点とする憲法訴訟となる。

次に、プライバシーと個人情報とは必ずしもその概念内容が一致するものでなく、また、プライバシーの権利の意味が、他者から知られたくない権利とする消極的なものから自己情報の管理権とする積極的なものへと変化していると、学説上広く説かれていたが、そのことは、右の非公開事由の具体的意味の実現過程にいかに関連するのかわりという問題がある。これについて、最高裁判所は、一九八一年の前科照会事件判決⁽¹⁵⁾において、「前科及び犯罪経歴……は人の名譽、信用に直接にかかわる事項であり、前科等のある者もこれをみだりに公開されないという法律上の保護に値する利益を有する」と説き、自己情報管理権に結びつくともいえる個人情報の保護の裁判を行なっている。しかし、その後の判例の発展がみられないため、右の問題は、未解決のままとなっているといわざるを得ない。それ故、プライバシーないし個人情報にかかわる非公開事由を争った訴訟が最高裁判所に到達したとき、右の問題についての進展が期待されたのであった。しかしながら、一九九四年に登場した二つの情報公開裁判を見ると、条例の非公開事由が当該性を条例の規定の文理解釈において検討することに終始し、右に指摘した人権としてのプライバシー権の意義、プライバシー権と個人情報との関連、それら権利・利益を保障するための審査基準といった法理については、論述にいたっていない。もっとも、右裁判の一つの大阪府知事交際費情報公開請求事件上告審判決⁽¹⁶⁾においては、「知事の交際の」相手方の氏名等の公表、披露が当然予定されているような場合等は別として、相手方を識別し得るような……文書の公開によって相手方の氏名等が明らかにされることになれば、懇談については、相手方に不快、不信の感情を抱かせ……、また、一般に、交際費の支出の要否、内容等は、府の相手方とのかかわ

り等をしん酌して個別に決定されるという性質を有するものであることから、不満や不快の念を抱く者が出るのが容易に予想される」とか、「知事の交際の相手方となった私人としては、懇談の場合であると、慶弔等の場合であるとを問わず、その具体的な費用、金額等までは一般に他人に知られたくないと望むものであり、そのことは正当であると認められる」との論述がなされており、ここには、「公表が予定されているか」、「公表により相手方に不快、不信の感情を抱かせるか」、「一般に他人に知られたくないと望むか」という判断要素をみることができる。そして、それらの判断要素は、もう一つの裁判の栃木県知事交際費情報公開請求事件上告判決⁽¹⁷⁾においても採用されており、最高裁判所は、どうやら情報公開裁判においても、プライバシー侵害を理由とする民事紛争におけると同様の判断要素のもとに、プライバシー権ないし個人情報保護を保護しているといえそうである。

このような傾向に対して、情報公開裁判では、プライバシー権ないし個人情報の利益は、不法行為を理由とする民事紛争の場合とは異なる法理による保護が必要となるのではないか、との疑問が生じる。裁判所に求められているのは、知る権利等の情報公開請求者の有する利益とそれにより侵害を受けると思料される個人のプライバシーないし個人情報との利益との間の調整であるから、比較衡量法が採用されることとなる。その際、単純に両利益の間を比較衡量するのではなく、裁判所は、前者の利益の重要度をどのように斟酌すべきかが問われるのである。この要請こそが、情報公開裁判の特色である。しかしながら、右の最高裁判例におけるように、条例の規定の文理解釈に終始する裁判手法では、これらの憲法法理の形成がなされないままとなってしまふ。

企業ないし個人事業者（以下、企業等とする）に関する情報も、情報公開条例で非公開事由として保護の対象となつて¹⁸いる。これは、企業や個人事業者の営業の自由ないし経済活動の自由を保障する憲法二二条の趣旨に基くものであることはいうまでもない。そこで、情報公開裁判においては、右のプライバシー権の場合と同様、情報公開にかかる利益とその公開により侵害を受けると主張される企業等の利益との間の調整が求められ、判断手法として比較衡量法が用いられるのが通例であろう。そして、ここでも、情報公開制度の意義に照らして、単純な比較衡量法でなく、情報公開により得られる利益を重視した判断が求められる。

そこで、判例の動向に目を向けると、最高裁判所は、営業の自由の規制立法に対する司法審査において、表現の自由の規制立法に対するよりも緩やかな基準で審査する法理を確立させて¹⁹いるので、情報公開裁判においてもその傾向が生かされるものと推測できる。すなわち、非公開事由たる企業情報は、営業の自由の内容を構成するものであり、情報公開にかかる利益の公的性格に照らすと、それほど強い保護が与えられることはないと思される。ただし、そのことの分析が可能となる最高裁判例はまだ登場していないが、文書公開によって不都合が生じるとの判断が可能な程度に、実施機関側が主張、立証しない限り、非公開事由該当性を認定しない、と判示した一九九四年の大阪府水道部懇談会議費情報公開請求訴訟の上告審判決²⁰は、参考となる。ここでは、情報公開にかかる利益が、それにより侵害を受けるとされる利益よりも重視され、条例の規定する非公開事由該当性を単純に判断する手法はとられていないとみることができるところである。

二 裁判を受ける権利と裁判手続上の要請

情報公開裁判は、それ固有の裁判制度が用意されているわけではなく、一般の裁判制度において行われるのであるから、不開示処分が無効・取消等を求める訴訟は、行政事件訴訟法をはじめとする手続法が定める訴え提起の要件を充足しなければならぬ。これについて、情報公開裁判は、政府保有情報を公開することを原則とする情報公開制度の目的を实效化する使命を担っているといえるから、訴えがなるべく受け入れられ、実体判断を得る余地が広く与えられることが求められる。すなわち、情報公開請求に対する拒否処分は、裁判によってその正当性の決定がなされなければならない。また、訴え提起の要件を充足した情報公開訴訟は、迅速かつ満足のゆく裁判を受けられるようになっていなければならない。このように、情報公開請求訴訟にかかわる裁判を受ける権利の実現は、裁判手続上の問題の性格をもつものであり、⁽²¹⁾右に考察した実体的権利の実現とならび、情報公開裁判に対する憲法上の要請の面から検討する必要がある。

1 訴え提起の要件

情報公開請求拒否処分を争う訴訟について、その訴訟提起の要件をめぐる問題は、自治体における情報公開制度が定着し、いくつかの裁判例が登場する過程で解決されたかの様相をみせている。最高裁判所の情報公開裁判では、右の問題についての言及もされておらず、前掲の裁判例ではいずれも実体判断にかかわる論述が展開されている。しかし、真に問題の解決がなされているのか、と問うてみると、次のように、検討の余地が残されていると思われる。

情報公開裁判で、訴訟提起の要件が欠けることを理由に訴えを却下した例は、神奈川県公文書公開拒否処分取消請求事件に対する判決⁽²²⁾であった。同判決で、横浜地方裁判所は、次のように判示した。「本件条例の下においては、公文書が自己の具体的な権利、利益等と直接関わりを持つ利害関係者はもとより、公文書が自己の具体的な権利、利益等と直接にも間接にも関わりを持たない、単なる県民等であっても、公文書の閲覧等を請求し得ることとされているのである。」そして、「右の者のうち、後者は、本来、公文書が自己の具体的な権利、利益等と直接にも間接にも関わりを持たない者であるから、実施機関に当該請求に係る公文書の閲覧等を拒否されたとしても、右拒否によって自己の具体的な権利、利益等に何ら影響を受けるものではないことは明らかである」と。こうして、裁判所は、原告には法律上の利益がないと結論し、訴えを却下した。

これに対する控訴審判決⁽²³⁾は、次のように論じて原判決を取消した。すなわち、「本件条例は、県内に住所を有する者、県内に勤務する者、県内に在学する者及び県内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体は当然に県の行政に利害関係を有する者とみなして、これらの者を県の行政に利害関係を有する者の例示として掲げ、かつ、県の行政に利害関係を有する者は広く公文書の閲覧等を行うことにつき一般的に利益を有するものとのひとつの擬制に立ったうえで、この利益を保護するため、これらの者に対して個別的、具体的権利として公文書の閲覧等を請求し得る権利を付与しているものと解するほかない」と。

さて、前述の情報公開裁判の使命に照らせば、結論としては、控訴審判決の方が適切であることはいうまでもない。地裁判決によると、多くの情報公開訴訟が「自己の具体的な権利、利益等と直接にも間接にも関わりを持たない者」による訴訟だとして斥けられることとなるからである。それでは、情報公開訴訟の当事者に訴えの利益を認

めることができる理由として、控訴審の説明、すなわち擬制説は説得力あるものといえるであろうか。

この問題に対して、擬制説のような技巧を凝らす必要がなく、情報公開条例により具体的な情報公開請求権が設定されたのであり、その権利の行使に対する拒否は、抗告訴訟の対象となる処分とみることができるとの考え方がみられる。⁽²⁴⁾ そのような具体的権利の設定の根拠として、知る権利の実現のためとか、条例による他の権利の設定との均衡上当然であると、説かれるが、これは、結局、情報公開請求権の基本理念の探求にかかわることであり、ここでは立ち入らないこととする。⁽²⁵⁾ ただし、次のことの確認をしておく必要がある。すなわち、このように、具体的権利の設定か否か、抗告訴訟の対象となる処分といえるかといった議論をするのは、いわゆる伝統的な主観訴訟・客観訴訟の概念を背景としているからである。その伝統的概念のもとでは、情報公開請求権は、主観訴訟の概念の対象としていた権利の性格をもっているとは言い難く、そうであるが故に、右の両判決のような論議が誕生しているのである。また、次のことも無視できない。すなわち、情報公開請求権の設定は、条例制定権の範囲内にあるのかとの問題については消極的な考えはなく、そうであるからこそ、多くの自治体は、情報公開請求権を条例で設定し、通常そこには、同権利の行使者に対して、非公開決定処分不服申立てを認めている。情報公開審査会への不服申立てを認め、審査会による紛争解決の方法を設けたのなら、それとともに取消訴訟の提起ができるのは憲法七六条二項の命ずるところであるといえることができる。⁽²⁶⁾

さらに、右の考え方とは異なり、情報公開請求権は、広く住民、市民であることにより得る権利(権能ないし権限といった方がよい)であり、具体的権利性を考慮する必要がないとする考え方もありうる。これによれば、そのような、住民なら誰でも享受する権能の行使についての争いは、伝統的な主観訴訟の範疇に属さず別個の制度を設

ける必要があることとなる。すなわち、そもそも自治体による情報公開拒否をめぐる争訟は、右の控訴審判決も指摘するように、「行政事件訴訟法八条所定の機関訴訟又は同法五条所定の民衆訴訟のひとつとして法律の定めるところに俟つとするのがより制度の趣旨に適合すると解される」といえよう。

このように、いろいろな考え方ができるのは、結局、情報公開請求権の性格が一義的に定まらないことによるものといえる。⁽²⁷⁾それ故、最後の考え方のように、訴訟提起の方法について法律で定めるのがもっとも適切な解決の方だといえる。しかし、自治体の情報公開制度が条例で設けられ、その活用が先行し、法律の制定がおくれたり、適用可能な法律の規定が存在しない現状では、右の控訴審判決のように説明したり、訴え提起の要件の詮索をしないで当然それが充足されているとの理解のもとに、実体判断がなされることとなってもいたしかたないといえる。もちろん、このような国法秩序の状態は、まことに嘆かわしいことである。これに対し、国の情報公開制度の制定に際しては、次に述べる迅速な裁判や非公開審理の件も含め、法律に明確な定めがなされることが強く望まれる。⁽²⁸⁾

2 迅速な裁判

情報公開訴訟に対しては特に迅速な裁判が求められる。それは、時間の経過により公開請求の意義が失われるおそれが多分にあるし、人の生命・身体にかかわる情報であるときには、遅れた裁判が回復困難な事態をもたらす危険があるからである。そこで、迅速な裁判を促す手立てが情報公開制度に設けられる必要がある。しかしながら、自治体の情報公開条例には、このことに関する規定は存在せず、また、そのような規定を設けることは、条例制定権の範囲を超えるため認められない。⁽²⁹⁾これに対して、国の情報公開法には迅速な情報公開裁判を行なうことを命ず

規定を設けることができるのだが、このことは、国の制度と自治体の制度との間に裁判の進行について不均衡が生じてよいことを意味するのではない。ここでも、情報公開裁判が迅速に行われるべきことは、裁判を受ける権利の内容をなすものであり、憲法上の要請だとみるのが適切である。すなわち、裁判所は、このような規定がなくとも迅速な裁判を行なう義務を負っている。もっとも、それは、強制力を伴った義務とすることができず、いわゆる努力義務である。⁽³⁰⁾

ところが、裁判の実状をみると、この迅速な裁判の要請は、ほとんど実現されていないといつてよい。よく知られているように、最高裁判所は、一九七二年の高田事件の判決⁽³¹⁾で、憲法三七条一項の迅速な裁判を受ける権利の保障を実現させたが、それが後の裁判で発展することなく、同判決は、むしろ例外的な存在となっている。また、情報公開裁判と同じ性格をもつといえる選挙訴訟に対する裁判についても、公職選挙法二二三条がいわゆる百日裁判の定めをし、速やかな裁判を命じており、裁判所の努力が認められるものの、満足のいく結果が生まれていない。さらに、行政事件訴訟の第一審審理期間は、通常訴訟のそれより長いという統計が示されている。⁽³²⁾

このような傾向に照らすと、情報公開裁判に対する迅速な裁判の要請については、裁判所の努力に委ねる以外に何かの工夫をする必要が生まれてくる。その一つとして、訴訟係属中の勧告の制度が考えられる。すなわち、事案の早い解決をしなければ情報公開請求の意味が失われるると裁判所が判断したとき、裁判所は、訴訟の係属中であつても、実施機関側に対して裁量的な開示の勧告をするという制度である。これは、もちろん、これになじむ訴訟内容であること、実施機関側が勧告に承服することなどが必要であり、あらゆる情報公開裁判に妥当するといわなければならないが、迅速な解決の要請を実現するために取り入れる価値はある。⁽³³⁾

3 裁判の公開と非公開情報

情報公開裁判では、憲法八二条の定める公開裁判の原則との関係で解決すべき問題に出会う。それは、要するに、情報公開制度のもとで、不開示処分を受けた情報・文書を非公開で裁判所が審査することができるか、また、裁判所による非公開の審査（「インカメラ審査」とも呼ばれるもの）は公開裁判の原則に違反しないか、という問題である。これについて、条例にその制度を規定することは条例制定権の範囲を超えるためできず、また、国の制度についても、解釈論上の解決が必要である。

そこで、まず、非公開審理の必要性があるのか否かについて、事態に即して考察してみると、次の結論を得ることができる。⁽³⁴⁾ すなわち、「不開示決定を適法とする判示を個別に検討してみると、裁判官の心証形成に何が決め手となっているかという問いに対して、推認という判断手法によっているとの答えしか得られず、これでは、公正な裁判が行われたとの信頼を獲得できないのではないかと思われる」と。⁽³⁵⁾ つまり、情報公開裁判の公正さを確保し、裁判に対する信頼を得るためには、非公開審理の必要性がきわめて高いということができるのである。

次に、現行の裁判制度のもとで、非公開審理は可能であるのか、すなわち、憲法八二条は、情報公開裁判においての非公開審理を容認しているといえるか、という問題を検討してみると、肯定の結論を得ることができる。その理由として、次の点をあげることができる。憲法八二条の命ずる公開裁判の原則は、最高裁判所が一九八九年のレベタ訴訟判決で説いたように、制度として保障されているのであって、人権保障規定のように実体的権利を保障したのとは異なる。同条二項の本文と但書との間の意味は不明確であるが、人権保障の要請と裁判官の法廷秩序維持

にかかる裁量権との間の調整を規定していると読み取ることができ、その趣旨に沿うような柔軟な解釈が許される。情報公開裁判の特殊な性格——訴訟に関する証拠、資料を公開すると訴訟の意味が失われるということ——に照らし、裁判の目的を達成するためには、情報公開請求者のいないところで、裁判官のみが非公開処分の対象となった情報を直接閲覧することは憲法が許容することである。また、裁判の公正さを維持することや裁判に対する国民の信頼を得ることが公開裁判の原則の目的であるから、インカメラ審査は、その目的に適合する。また、非公開処分の対象となった情報を閲覧して審査を行う場合と比較しても、インカメラ審査は、裁判への信頼を確保するため必要である。これらの理由から、裁判所は、インカメラ審査を行うことができると考えるが、その権限を法律で、あるいは最高裁判所の制定する規則で定めることが望ましいことはいうまでもない。

なお、以上のほかに、情報公開裁判のあり方に関する他の工夫を検討することができる。たとえば、非公開処分のうち一部分について開示を命じるとか、アメリカの例に倣って、ヴォーンインデック (Vaughn Index)⁽³⁷⁾の作成を実施機関に命ずるとかがそれである。しかし、それらの詳細に立ち入ることは、本稿の目的を超えるので、別の機会に行うこととする。

三 情報公開裁判の展望

情報公開裁判に対する憲法上の要請は、以上にみた諸点のみならず、他にも様々な問題について、課題をかかえつつ、今後しばらくの間、めざましい展開をみせるものと予測される。その展開を促す主要な要因として、近い将来に国の情報公開制度が発足し、それが活用されること、また、コンピュータ機器とそれによるインターネット化

の普及が情報公開制度と結合して新たな様相を示すことの二点をあげることができよう。そこで、最後にこれら二点にかかわる問題や課題について言及しておく。

1 国の情報公開制度

国の情報公開制度は、行政改革委員会行政情報公開部会による情報公開要綱案（以下「要綱案」と呼ぶ）の中間報告およびそれにつづく最終報告が提出され、はじめに触れたように、二〇世紀の末年に実施される予定となっている。また、制度化の可能性が高まってきたのに伴い、その要綱案をめぐって、学界や社会での論議が活発になってきている。⁽³⁸⁾ その様相を見ると、この制度の先駆者であるアメリカ合衆国が情報公開制度を発足させたのは一九六七年であったことを思い起こさせ、日本の制度がそれより三〇年余り遅れているのはいっただいなぜであるのか、いろいろ異なる角度からの分析をする必要性を感じざるをえない。しかし、本稿は、そのような比較研究を行うことが目的でなく、また、その余裕もない。そこで、ここでは、前節までの考察に照らして、近い将来実施される国の制度のもとでの情報公開裁判において、いかなる憲法上の要請が論議されることになるのか、ということをも簡略ながら述べておくこととする。

第一に、要綱案では、制度目的について、知る権利の実現ということとはうたわれず、国民主権の理念に基いて、行政文書の開示請求権を国民が有するとし、それを支える理念は、公開性と説明責任だと解説されている。⁽³⁹⁾ これをめぐっては、すでに賛否の論議が展開されているが、実施後の情報公開裁判においても、それは主要な争点の一つとなるであろう。これに対して、すでに考察したように、最高裁判所は、情報公開制度が憲法二二条から導かれる

知る権利の実現を目的とするとの基本理念を打ち出した上で、各争点を審査するといった手法をとらず、自治体の制度におけると同様、法律の適用条項についての文理解釈に終始するのが常だと推測される。しかし、そのような手法においても、非公開事由該当性の審査が厳格になされ、その傾向の判例の積み重ねの結果、国民主権、民主主義、表現の自由といった憲法上の価値の具体的実現に結びつくことになるはずである。

そこで次に、情報公開裁判において、情報公開の範囲、すなわち非公開事由の該当性をめぐる論議が展開されることは、自治体の制度をめぐる訴訟状況に照らしても明らかに予想される。そして、国の非公開事由の中には、外交や防衛に関する情報が含まれることが特徴であるので、それとの関連で、自治体の制度におけるのとは異なった展開をみせることが予想される。これについて、たとえば、那覇市情報公開事件に対する那覇地方裁判所の一九九五年の判決は、国の「秘密」⁽⁴⁰⁾の解釈に関して、厳格な審査を行ったが、そのような、厳格な審査の手法の構築が求められる。

さらに、プライバシー・個人情報保護との関係、あるいは、企業情報の保護との関係で、不開示処分の正当性が論議されるはずであるが、これについては、前述したように、情報公開訴訟以外の領域における裁判の動向が関連するはずであり、また、それに関連づけた裁判が行われることが望まれる。もちろん、関連づけた裁判の結果、情報公開裁判の特殊性が明確にされなければならない。

最後に、情報公開裁判の特殊性という点では、すでに指摘した裁判の手續に関する課題が国の情報公開制度の実施をめぐる論議の対象となる。そこで、要綱案形成の過程をみると、行政情報公開部会は、司法による救済制度について、インカメラ審査、迅速な裁判等の前述した諸課題に関わる論議をしている。⁽⁴¹⁾しかしながら、要綱案には

それが反映されず、この課題への対応を別の改革作業分野に委ねている。情報公開制度の実効化は、情報公開裁判の果たす役割にかかる度合いが高いはずであり、そのような消極的措置については、強い疑問を投ぜざるをえない。

2 インターネット化

情報の収集、管理、利用の様相は、コンピュータの発達とそれを利用した情報の電子化により大きな変化をみせている。とりわけ、インターネットの普及により、情報を伝達したり、情報にアクセスする方式が大きく変化しようという。人々は、情報保有主体に赴いて、文書情報を直接閲覧したり、印刷あるいは複写された情報を入手するといったことをしないで、電子化された情報をインターネットに接続されたコンピュータ画面に呼び出せばよい状態が誕生している。そして、コンピュータ画面で情報を入手するとき、その迅速性、簡便性のもとより、情報へのアクセスの範囲は、世界に広がって開けているのである。たとえば、筆者の研究室のパソコン画面上で、合衆国行政府の最新情報や合衆国最高裁判所の最新の裁判書呼び出して読むことができ、また、それをダウンロードして、執筆中の原稿に埋め込むことができる。

したがって、政府情報の公開制度についても、現在では、コンピュータおよびインターネットの利用を抜きにしては考えられない状態となっているのである。もちろん、この状態は、まず、政府が自己保有情報を電子化し、電子化された行政情報がインターネットをとおしてアクセスできる状態にあることが必要である。その状態が設定されたとき、これまで観念されていた情報公開制度は、新たな問題の検討を迫られることになるのではないだろうか。たとえば、情報公開請求権の行使主体を自治体の住民とか国民といった限定をすることが無意味となる。インター

ネットのアドレスが分かりさえすれば、世界中の誰でもアクセスできるからである。また、情報公開請求自体、役所の窓口に行かずに、自宅のパソコン画面から行えばよく、公開請求の手續が変わることとなる。こうして、インターネットが一種のパブリック・フォーラム⁽⁴²⁾となる。これらに対応した制度となるよう求められるとき、情報公開裁判の内容も変化せざるを得ないのではないかと思われる。いや、それ以前に、法律や条例の改正を必要とするであろう。しかし、情報公開法制定にいたる道のりの長かったことに照らすと、迅速な立法的対応をあまり期待することができないであろう。他方、変化に関わる紛争は必ず生ずるであろうから、それを受けた裁判で、適切な対応がなされることが求められる。そこで、裁判所は、具体的にいかなる対応をしなければならないか等の考察を必要とするが、それについては、別の機会に論ずることとする。

むすび

以上、情報公開制度という発展途上にある制度のもとで行われる情報公開裁判において、憲法上の要請がいかように実現されることになるのか、という問題を考察してきた。その結果得られたもつとも重要な課題は、情報公開制度の実効化に向けた裁判手続上の改革が必要であり、その実現が急務であるということであった。情報公開裁判が、制度の実効化の働きを十分なすことができるならば、その裁判は、情報公開の実施機関に対して、また、紛争の処理にあたる審査会に対して、迅速で具体的事情に則した処理への指針を提供することができるはずである。そうでないと、情報公開制度は、いたずらに昏迷や混乱を引き起こす危険を宿しているのではないだろうか。

(2) 一九九六年一〇月一日に、奈良県の情報公開条例が施行されて、全都道府県で情報公開制度が整ったと報じられている（一九九六年一〇月一日の朝日新聞朝刊）。

(3) 情報公開裁判は、自治体の情報公開制度の下で生じる紛争を対象としているが、裁判を行うのは国の機関である裁判所であり、また考察の観点は、日本国憲法に関わるものであるから、国の制度の下での紛争について関連するところは大きいといえる。なお、どの自治体も審査会を設置して、不開示処分に対する異議申し立てに対応しており、その審査会による審査も広い意味の裁判にあたるが、ここでは主たる考察対象ではない。

(4) 日本では、情報公開制度の目的について「知る権利」論が主流である。しかし、「知る権利」の概念は明確でなく、憲法上のいくつかの原理・原則にかかわっている。ここではこれについて詳論するゆとりがないので、私見については、戸松秀典「情報の公開」岩波講座・現代の法10巻『情報と法』一六三頁（一九九七年、岩波書店）を参照してほしい。

(5) 京都地判平成七年一〇月二七日判自一四八号一五頁。なお、愛知県公文書公開条例事件に対する名古屋地判平成三・八・三〇判タ七七九号一五六頁も同趣旨の判例。本誌の読者が学生であることも考慮して、判例の所在は、市販の判例集にした。

(6) 最大判昭和五八・六・二三判時一〇八二号三頁。

(7) 最大判平成元・三・八判時二九九号四一頁。

(8) 最大判昭和五九・二・一二判時一一三九号一一頁。

(9) 最二小判平成六・三・二五判時一五二二号三三頁。

(10) 「知る権利」の憲法上の根拠は、前出注(4)で示唆したとおり、二二条のみでなく、複合的であるから、判例法の形成により、情報公開請求権の意味内容が具体化されることとなる。

(11) 棟居快行「個人情報とその公開」ジュリスト増刊「情報公開・個人情報」八三頁（一九九四年、有斐閣）参照。

(12) 最大判平成七・二・一五判時一五五五号四七頁。

(13) 従来、最高裁判所の法廷意見では、「プライバシー」のことは使うこととさらさる避けような傾向がみられた。たとえば、後掲注(15)の前科照会事件判決では、伊藤正己裁判官がプライバシー侵害の問題として論じているのに対し、法廷意見は、そのこ

とばを使用しないで論述している。

(14) 最大判昭和四四・一二・二四判時五七七号一八頁。同判決で、最高裁判所は、「憲法二三条…は、国民の私生活上の自由が、警察権等の国家権力の行使に対しても保護されるべきことを規定しているものといふことができる。そして、個人の私生活上の自由の一つとして、何人も、その承諾なしにみだりにその容ぼう・姿態…を撮影されない自由を有するものといふべきである」と説いた。

(15) 最三小判昭和五六・四・一四判時一〇〇一号三頁。

(16) 最一小判平成六・一・二七判時一四八七号三頁。なお、この判決および後掲注(17)・(20)の判決について、藤原静雄・判批判時一五〇三号一九五頁参照。

(17) 最一小判平成六・一・二七判時一四八七号四八頁。

(18) 平松毅「企業情報とその公開」ジュリスト増刊「情報公開・個人情報」八七頁(一九九四年)参照。

(19) たとえば、営業活動に対する距離制限規定を争った訴訟に対する大法廷判決の最大判昭和四七・一一・二三判時六八七号三三頁や最大判昭和五〇・四・三〇判時七七七号八頁を参照。

(20) 最三小判平成六・二・八判時一四八八号三頁。

(21) 「裁判を受ける権利」の意味について、見直しの論議が盛んであるが、ここでは裁判手続の実効化の側面から捉える。なお、見直し論議について、笹田栄司「実効的基本権保障論」(一九九三年、信山社)、松井茂記「裁判を受ける権利」(一九九三年、日本評論社)、棟居快行「人権論の新構成」二八五頁以下(一九九二年、信山社)、および、それらを分析した戸波江二「裁判を受ける権利」ジュリー一〇八九号二七九頁(一九九六年)を参照。

(22) 横浜地判昭和五九・七・二五判時一一三三号一一三頁。

(23) 東京高判昭和五九・一一・二〇判時一一三七号二六頁。

(24) 右の控訴審判決についての評釈、畠山武道・判批判時一一八〇号二八八頁、武田真一郎・行判、自治研究六二巻二二号二二七頁(一九八六年)参照。

(25) 前出注(4)、(10)参照。

(26) どの自治体の情報公開条例も、審査会への不服申立てを認めるとともに、取消訴訟の提起がなされることを当然のこととしてい
るようである。なお、条例が個別・具体的な情報公開請求権を住民に与えていると判示している福岡高判平成三・四・一〇判時一三
九一号一四〇頁および東京高判平成五・三・二二判時一四五八号四九頁も参照せよ。

(27) 情報公開請求権は、少なくとも典型的な個人の権利・自由の性格をもつ権利とはいえず、むしろ市民的権利としての選挙権に似
ている。実際に、この権利の行使者は、市民オンブズマン等の組織団体の代表者である場合が少なくなく、この実態からも個人の権
利であるとの性格づけをすることは適切でないといえる。

(28) しかし、行政改革委員会行政情報公開部会による情報公開要綱案には、それに関連した規定がみられない。

(29) それは、いうまでもなく、地方自治法二条一〇項一号の「司法法に関する事務」に当たり、同条項が禁ずる国の事務とされている
から。

(30) たとえば、自由人権協会の情報公開法案には、九〇日間の努力義務規定がおかれている。自由人権協会「JCLU行政情報公開
法モデル大綱とその解説」(一九九六年)六、一七頁参照。

(31) 最大判昭和四七・一二・二〇判時六八七号一八頁。

(32) 行政改革委員会事務局監修「情報公開法要綱案(中間報告)」二三八頁(一九九六年、第一法規)。

(33) アメリカではそのような運用がなされているという。宇賀克也「アメリカの情報公開(一)」自治研究七二巻八号二頁(一九
九六年)。

(34) 以下は、戸松秀典「裁判の公開と非公開文書の裁判」ジュリスト増刊「情報公開・個人情報」四九頁(一九九四年)による。

(35) 同前五頁。なお、ここでは、「非開示」としたが、「不開示」というのが適切なので改めた。

(36) 最大判平成元・三・八判時二二九九四頁。

(37) ヴォーニンインデックとは、「請求された記録の不開示箇所につき不開示の根拠規定・不開示理由を説明したインデックス」(宇賀
前出注(33)、一六頁参照)のこと。ただし、筆者の知る限りでは、それに似た措置を自治体の実施機関は行っていないといえる。

(38) 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」ジュリスト一〇九三号二二頁(一九九六年)、奥平

康弘「中間報告を読んで」同一九頁、阪本昌成「情報公開法要綱案(中間報告)を読んで」同二六頁、室井力「情報公開法要綱案(中間報告)について」同三三頁、土生照子「実効性のある情報公開法の制定を求める」同三八頁、阿部泰隆「情報公開法要綱案に寄せて(上)」自治研究七二巻二〇号三頁(一九九六年)、情報公開法理論研究会「情報公開法要綱案(中間報告)の批判的検討」法律時報六八巻八号二四頁(一九九六年)、井上宏「情報公開法要綱案(中間報告)について」法律のひろば四九巻八号四頁(一九九六年)、多賀谷一照「情報公開と個人情報」同一頁、宇賀克也「企業活動と情報公開」同一七頁、藤原静雄「情報公開条例の運用状況と判例の動向」同二四頁、根森健「情報公開法の現在」法学教室一九一号三〇頁(一九九六年)、右崎正博・三宅弘「情報公開法要綱案(中間報告)を読む」法学セミナー五〇〇号八頁(一九九六年)等。

(39) 要綱案の「第一章 総則、第一 目的」、および、「行政改革委員会行政情報公開部会の塩野宏部会長代理の談話(朝日新聞一九九六年二月二日朝刊)参照。同談話で、塩野は、要綱案の基本的理念を一言でいうと、「公開性(オープンネス)」と「説明責任(アカウンタビリティ)」です」と答え、後者について、「憲法の国民主義の理念に基づいて、民主主義を健全に発展させるためには、国政を信託した主権者である国民に政府がその活動を説明する責任があるということです」と説明している。

(40) 那覇地判平成七・三・二八判時一五四七号二二頁。この判決についての評釈として、小幡純子・判批、判時一五六七号一七八頁、小林博志・ジュリスト平成七年度重要判例解説三四頁、山内敏弘「那覇市「防衛」情報公開取消訴訟判決の意義と課題」法律時報六七巻九号六七頁(一九九五年)、浜川清「市の情報公開決定を争う国の原告適格」同七三三頁等がある。

(41) 前出注(32)、三五頁、五八頁参照。

(42) インターネットは、道路、公園、広場などの伝統的なパブリック・フォーラムとは全く異なる形態であるが、公衆が自由な表現活動を行うことができる場として、同様の機能をもっているといえる。これの検討も別の機会に行いたい。

「本稿は、情報公開争訟に関する諸論文からなる書のために一九九六年一月に脱稿したものであるが、一年余り経てもその書の刊行の見通しがたっておらず、私は、同時期に執筆した別稿、戸松秀典「情報の公開」岩波講座・現代の法10巻「情報と法」(一九九七年)一八五頁注(31)で本稿のことに言及しているので、本誌に発表することとした。一九九七年二月」