

「知る権利」のあり方について

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
理事長 三木 由希子

1 意見の射程と背景

- ・ 「知る権利」を具体化し獲得する活動としての歴史
1980年 情報公開法を求める市民運動の発足
※「情報公開権利宣言」（1981年1月）
1999年 情報公開クリアリングハウスに組織改編等
- ・ 「知る権利」とそれが包含し波及する効果の射程

2 基本的人権としての「知る権利」の位置づけ

(1) 国際的枠組み

- ・ 市民権規約 19条2項
「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」
- ・ ヨーロッパ人権条約 10条
「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、公の機関による干渉を受けることなく、かつ国境とのかかわりなく、かつ、意見を持つ自由並びに情報及び考えを受け及び伝える自由を含む。これは、テレビ又は映画の諸企業に許可を要求することを妨げるものではない。」

（参考）欧州人権裁判所判決（Magyar Helsinki Bizottsag vs Hungary 2016）

公益に関する事項の公共的議論を目的とした情報公開請求について、
表現の自由の権利を個人が行使するための手段として存在すると判決

- ・ 表現の自由に包摂される、「情報を受ける自由」として基本的人権に位置づけ
→情報への権利、情報にアクセスする権利、情報アクセス権として、情報公開法制で具体化

(2) 日本における議論

①自治体の状況

自治体の情報公開条例では、「知る権利の保障」「知る権利の尊重」など目的に規定する例がある。「知る権利」を規定していない場合も、「地方自治の本旨」と規定

②国における議論

- ・ 「情報公開法要綱案考え方」（1995 年 行政改革委員会）

(2)「知る権利」について

「知る権利」という言葉を、情報公開法の目的規定の中に明示的に書き込むべきであるかについても検討した。たしかに、我が国における情報公開法の制定に関する議論の中で、「知る権利」という言葉は、国民の情報公開法制に対する関心を高め、その制度化を推進する役割を果たしてきたところである。しかしながら、法律の条文の中でその言葉を用いることが適当であるかどうかは、法律問題として別に検討する必要がある。

「知る権利」については、憲法学上、国民主権の理念を背景に、表現の自由を定めた憲法第 21 条に根拠付けて主張されることが多い。この主張は、表現の自由は、国民が広く思想や情報を伝達し、またそれを受け取る自由のみならず、政府が保有する情報の開示を求める権利（政府情報開示請求権）をも含むという理解であり、この場合、後者が特に「知る権利」と呼ばれている。このような理解に立つ場合でも、「知る権利」は基本的には抽象的な権利であるにとどまり、法律による制度化を待って具体的な権利となるという見解が有力である。

しかし、憲法第 21 条の保障する表現の自由はあくまで自由権であってそのような請求権的なものは含まないという見解がある一方、「知る権利」をより広く自己情報の開示請求権を含めて考えたり、「知る権利」は憲法上既に具体的な内容をもって存在する権利であるとする見解もある。また、最高裁判所の判例においては、請求権的な権利としての「知る権利」は認知されるに至っていない。

このように、「知る権利」という概念については、多くの理解の仕方があるのが現状である。

上記のような理由から、本要綱案では、情報公開法の目的規定に「知る権利」という言葉を用いることはしなかったが、1 (1)に述べたとおり、「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。

- ・ 情報公開法 1 条

「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。」

【立法趣旨】

- 情報公開法制定当時、知る権利については佐藤（幸）先生は、抽象的権利ではなくて、背景的権利という表現を使っていた。当時、欧米では、知る権利よりも、説明責任（アカウンタビリティ）の方が古い概念ということがわかったので、説明責任を使った。（塩野）

（2010 年 9 月 28 日議事録 改正情報公開法案法令審査資料より）

・ 改正情報公開法案 1 条（2011 年 4 月国会提出 閣法）

「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権利及び行政機関の諸活動に関する情報の提供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、もって国民の知る権利を保障し、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、国民による行政の監視及び国民の行政への参加並びに公正で透明性の高い民主的な行政の推進に資することを目的とする。」

- ✓ 「知る権利」の射程は、開示請求権と情報提供

【立法趣旨】

(1) 知る権利の法的性格

ア 自由権的性格と請求権的性格

主要な学説や多数の下級審判例によれば、知る権利は、憲法 21 条の保障する妨害排除請求権としての「表現を受け取る自由」という消極的内容の性格（自由権的性格）と、政府に対して情報の提供を求めることができる積極的内容の性格（請求権ないし社会権的性格）を有する者であると理解されている。

そして、請求権的意義の知る権利は、そこから公権力に対す具体的な情報公開を求めることはできず、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の根拠を必要とする抽象的権利であると理解されている。

イ 参政権的性格と個人権的性格

次に、知る権利を支える価値としては、第一義的には、国民が広く公共的事項についての情報を受け、求めることにより、政治的な意思を形成し、民主的な政治過程への参加を確保するという参政権的性格に求められ、他方で、国民がさまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する機会を持つことにより、その者が個人としてその思想・人格を発展させるという個人権的性格をも有する、という見解が有力である。

ウ 知る権利の複合的性格

このように、主要な学説や下級審裁判例によって説かれる知る権利は、自由権的性格と請求権的性格、そして個人権的性格と参政権的性格を併有する、複合的性格を有する権利であると理解されている。

(2) 開示請求権との関係

本法の定める開示請求権は、政府に対して、その保有する情報の開示を求めるものであることから、抽象的権利である、知る権利の請求権的性格が具体化されたもののひとつであると考えることができ、学説は下級審裁判例にもこのような理解を示すものが多い。

なお、当該権利を支える価値の面では、上述の知る権利と同様に、参政権的性格と、個人権的性格の双方を有する者と考えられる。

なお、本法の定める情報提供制度と知る権利との関係については、学説や裁判例において明記するものは多くない。

(6) 知る権利を明記する理由

本法制定当時、「知る権利」を目的規定に明記すべきか否かについて検討が加えられた結果、①「知る権利」については、その内容・外延や憲法上の位置づけについての学説上様々な理解の仕方があるという状況、及び②請求権的な権利としての「知る権利」は最高裁の判例において認知されるに至っていないという状況等を考慮して、目的規定に明記しないこととされたという経緯がある。

しかし、本法制定以後、情報公開条例においては、むしろその目的規定や前文に「知る権利」を明記する例が増加していることや、裁判例や最高裁決定の補足意見においても、開示請求権と「知る権利」の関係に言及する例が生じていること、憲法学説においても、開示請求権と「知る権利」の関係につき、上記(1)(2)と同様の理解をする見解が有力であること、などの今日の状況にかんがみれば、本法制定当時と比較して、「知る権利」の概念はより成熟したものとなったということができ、今般の改正において、当該文言を法目的に目記することは適当である。

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案の一部を改正する法律(案) 内閣法制局御説明資料」(平成 22 年 11 月 24 日 内閣府情報公開法改正法案準備室)

- これまでの経緯は、憲法 21 条の表現の自由を中心に、現行憲法において知る権利が保障されているとする考えが蓄積されてきており、開示請求権がそこに包含されとの整理がされてきた
- 開示請求権制度としても、1980 年代の条例制定から 1999 年の情報公開法制定の間に発展

3 開示請求権制度としての「知る権利」の現在

(1) 主権者としての欲求

- ・ 「情報なくして参加なし」から始まった自治体の条例化
- ・ 主権者として、政府（自治体）が何をしているのかをよく知ることを通じて、より良い選択をし（選挙）、政治や行政の決定過程に参加・関与し、あるいは監視することで、より良い政府、自治体、社会の実現
- ・ 開示請求権の行使は情報を取得する手段であり、情報を必要とする目的は別にある（情報公開が最終目的ではない）。

(2) 「知りたい情報」と「知ることができる情報」

- ・ 手続重視とプロセス重視の違い
- ・ 情報公開を求める者が必要とする情報は、なぜがわかる情報
 - ✓ 誰がかかわっているか
 - ✓ 状況分析、現状分析はなぜそうなったのか
 - ✓ どんな選択肢を検討したのか
 - ✓ 選ばなかった選択肢は何か、なぜか
 - ✓ どのような議論を誰が行ったのか
 - ✓ 誰の意見を聴いたのか。採用した意見、採用しなかった意見は何か
 - ✓ 意見を聴いた人を選んだ理由は何か など
- ・ 意思決定手続の妥当性、正当性偏重の行政運営との落差
- ・ 不開示情報の範囲
 - 「知る権利」を情報公開法に明記することについて「解釈運用の指針になる」という見解もある

(3) 権利保障制度であるための限界

- ・ 開示請求権の保障は「機会保障」的制度。請求権を行使しないと、情報公開が進まない側面がある
- ・ 情報公開請求をした人の「知る権利」が満たされる仕組み
 - 公開情報の流通促進などへのインセンティブのない仕組み（手数料の減免なし、手数料制度の足かせ、日本の場合著作権法との関係）
- ・ 「知る権利」は、開示請求権の保障とともに義務的情報公表に関する法令等の整備、情報提供政策の充実がなければ、消極的（受け身）な権利保障にとどまる
 - 公益的観点から、行政に対する届け出・報告からそれらの情報の公表義務への政策展開など

4 開示請求権制度から見た「知る権利」の前提

- (1) 「知る権利」の制度的保障＝実質保障には直ちにならないこと

- ・ 開示請求権が実質を備えるためには、情報公開を前提とした政府運営への転換・改革が不可欠
 - ・ 情報公開を前提としていない政府運営だと、①情報公開請求の前提となる記録の不在、②推定不開示という消極的判断（⇔原則公開、推定公開）を招きやすい
 - ・ 政府運営の転換・改革が進まない＝プロセスの公開性が低いままであるため、取得した情報をもとにした参加・関与が困難
- (2) 公文書（行政文書）が作成・取得、保管されていなければならないこと
- ・ 適正な政府運営を確保する手段として、活動に関する記録の作成・管理する組織への転換
 - ・ 行政組織の判断・決定・事業・実行の正当性を証明する手段としての位置づけ（「信じるか否か」ではなく「判断材料を示す」、「説明」ではなく「説明責任」）
 - ・ 記録化されていなければ、時間と空間を超えて政府活動の情報が共有できない
- (3) 政府運営の転換がされないと本来の効果が発揮されないこと
- ・ 開示請求権制度を通じて、情報公開を求める行動を起こす市民に対して、公文書（行政文書）の公開をすることで政府がアカウンタビリティを果たし信頼を獲得していく、という長期的に見たプラスの相互作用を作ることが重要
 - ・ 政府運営の転換がされていないと、文書不存在、不開示決定による不信感が生まれがち（情報公開請求が目的ではなく、目的を達成するために情報の公開を求めているので、目的達成が妨げられている状態）
 - ・ 政府が不存在や不開示について合理的説明や根拠が示せないと不信感が増幅し、情報公開制度を使うと不満・不信感が募るという悪循環に陥る
 - ・ 政府の正当性にかかわる問題
- (4) 「知る権利」を保障するには具体的な制度保障が必要であること
- ・ 「知る権利」を基本的人権に含めることは、その権利の制約要素を最小化、適正化することを促す効果は期待される
 - ・ 「知る権利」が解釈指針以上に効果を発揮するためには、具体的な手続的保障等の規定が必要
 - ✓ 権利保障のために権利行使のしやすい手続、仕組みにする
 - ✓ 障害者の手続的保障
 - ✓ 公開・非公開の判断の際の公益テストの徹底
 - ✓ 公正な権利救済制度（司法手続におけるインカメラ審理の導入など）

5 非公開、秘密保護などとの関係

- (1) 政府が信頼できることが前提であること

- ・ 特定秘密保護法による特定秘密の指定その他秘密指定制度で、外交、安全保障、治安維持分野を中心にした政府活動のアカウンタビリティが事実上回避されている状況（人権とぶつかりやすい分野）
- ・ 情報公開法のもとでもこれらの分野は非公開の傾向が強い
- ・ 「知る権利」との調整が重要、政府が信頼されるための根拠が必要

(2) どう「知る権利」を保障し、アカウンタビリティを果たすか

- ・ 秘密、非公開の多い政府活動分野に対して、誰が活動監視するのかという課題
- ・ 監視活動、検証結果の情報公開ができるのかという課題
- ・ 政策・活動・判断への理解と信頼を得る必要があることは、どの政府活動分野であっても同じで、適度な情報公開は必要という課題（非公開・秘密の徹底が政府にとっての利益の保護になるとは限らない）
- ・ 情報を公開することの影響と公益性の判断を行える政府であるかという課題
 - 公開・非公開の範囲は変化し続ける
 - 非公開や秘密の範囲の判断は主観的な要素も大きい

6 公的領域における「知る権利」の保障の範囲

(1) 現行の制度

- ・ 情報公開法制と公文書管理法の対象とする公文書の範囲が一致
- ・ 行政機関、独立行政法人、一部の特殊法人と認可法人が対象
- ・ 司法、立法府、政府が所管する様々な法人が情報公開法制の対象外に
例) JLIS（地方公共団体情報機構）など

(2) 知る権利の保障をどの範囲とするか

- ・ 公的領域のアカウンタビリティの徹底という観点からは、情報公開法制の対象を拡大する合理性はある
- ・ 公的資金による活動、用途を「知る権利」はある
- ・ 司法、立法府の情報公開法制の制定は積年の課題

7 「知る権利」と憲法改正

- ・ 知る権利の法的性格は複合的
- ・ 政府情報を「知る権利」で何が達成・実現されるのかという議論が必要
- ・ 知る権利をどの範囲を保障するものとするかという議論が必要（国会、立法府）
- ・ 既存の情報公開法制や公文書管理法による具体的な権利、手続保障の議論がなければ実質性が乏しくなる。あくまで具体的な権利保障であることが必要

情報公開権利宣言(1981年1月)

「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と日本国憲法前文は述べている。憲法自身が指摘しているとおり、この言葉は人類普遍の原理であり国民主権の何たるかを明白にしたものである。

国政は国民のものである、という極めて平凡な真理にもかかわらず、国民主権の原理に反して、重要な国政情報は長いあいだ国民から遠ざけられてきた。その最も大きな原因は国民主権に本来内在する国民の知る権利が無視されてきたからである。国民の目と耳が掩われ、基本的な国政情報から隔離されるとき、いかなる惨禍に見舞われるかは、過去の戦争をとおして私たちが痛切に体験したところである。

すでに周知のように、公害・薬害等により国民の生命、健康、安全は脅かされ傷つけられてきたが、政府省庁による情報の不当な操作や秘匿がなければ、それらの原因は速やかに究明され被害も最小限にいとめられていたはずである。さらに、ロッキード事件をはじめ頻発する高官汚職や公費の乱費も、密室政治を原因とするものであり、いまなお真相は濃い霧のなかにある。これが国民を主権者とする国政と呼べる状況であろうか。

現代国家の特徴とされる行政権力の著しい強化と肥大は、今日のいわゆる情報化社会において、いよいよ政府による情報の独占と管理とを決定的なものとするにいたった。しかし、これらの公的情報はもともと国民の共有財産であり、公開のもとにおくことが、国民に奉仕する政府の当然の責務にほかならない。

アメリカ合衆国憲法制定者の一人シェームス・マディソンは、民主主義保障の条件として、政府の行為に参加する自由を指摘するにあたり、「人民が情報を持たず、またそれを獲得する手段を持たぬ人民の政治は、道化芝居の序幕か悲劇の序幕であり、あるいはその双方以外の何ものでもない」と述べた。また、一九七九年わが国も批准した国際人権規約は、表現の自由の権利は「国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」と規定している。

私たちは、知る権利を具体的に保障する制度が人権と民主主義に不可欠であることを確信し、すべての公的情報を自由に請求し利用する権利を持つことをここに厳粛に宣言する。

情報公開法を求める市民運動