

別紙1 住民の「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法

1 憲法21条から再構成された住民の「知る権利など」

伊藤正己（東京大学教授・最高裁判事）は、『憲法（新版）』（弘文堂）の「言論・出版の自由」のなかで、「知る権利」及び「アクセス権」について、次のように述べている。

言論の自由の内容として知る自由も含まれていることは既に指摘した。人が自己の意思・意見を形成するためには、情報を自由に獲得できるようになっていなければならない、これを公権力が妨げてはならないという消極的側面についてはこれまで説いてきたところで理解できる。ところが、今日では、多量の情報の収集・管理・操作が政府やマス・メディアといった限られたところに集中されており、個人が自由に情報を得たり伝達することができない状態となっている。そこで、情報収集等の権利を積極的に構成すべきであるという考えが登場するようになった。すなわちそれは、情報を確保する主体に対し、情報の開示ないし提供を請求することのできる権利としての性格を与えようとするものである。これが狭義の知る権利と称されるものであり、言論活動にかかわることであるから憲法21条に基礎づけられるのである。また、情報の存する所へ接近しそれを得たり、情報提供の場を利用するという側面からアクセス権と称される権利が知る権利とともにとなえられる。（317頁）

芦部信喜著『憲法 第三版』（岩波書店）の「一 表現の自由の意味」で、「知る権利など」を次のように解説している。

2 表現の自由と知る権利

（一）送り手の自由から受けての自由へ

表現の自由は、思想・情報を発表し伝達する自由であるが、情報化の進んだ現代社会では、その観念を「知る権利」という観点を加味して再構成しなければならない。

表現の自由は、情報をコミュニケーションする自由であるから、本来、「受け手」の存在を前提にしており、知る権利を保障する意味も含まれているが、19世紀の市民社会においては、受け手の自由をとくに問題にする必要はなかった。ところが、20世紀になると、社会的に大きな影響力をもつマス・メディアが発達し、それらのメディアから大量の情報が一方的に流され、情報の「送り手」であるマス・メディアと情報の「受け手」である一般国民との分離が顕著になった。しかも、情報が社会生活においてもつ意義も、飛躍的に増大した。そこで、表現の自由を一般国民の側から再構成し、表現の受け手の自由（聞く自由、読む自由、視る自由）を保障するためそれを「知る権利」と捉えることが必要になってきた。表現の自由は、世界人権宣言19条に述べられているように、「干渉を受けることなく自己の意見をもつ自由」と「情報及び思想を求め、受け、及び伝える自由を含む」ものと介されるようになったのである。

(二) 知る権利の法的性格

知る権利は、「国家からの自由」という伝統的な自由権であるが、それにとどまらず、参政権（国家への自由）的な役割を演ずる。個人はさまざまな事実や意見を知ることによって、はじめて政治に有効に参加することができるからである。

さらに、知る権利は、積極的に政府情報等の公開を請求することのできる権利であり、その意味で、国家の施策を求める国務請求権ないし社会権（国家による自由）としての性格をも有する点に、最も大きな特徴がある。……以下略。

3 アクセス権

知る権利と関連して、マス・メディアに対するアクセス権が主張されることがある。アクセス権とは近づく（接近する）権利ということで、種々の場合に用いられる。……政府情報へのアクセス権とは政府情報の公開請求権を意味する。……以下略。（163～164頁）

以上のように、「知る権利」及び「アクセス権」（以下「知る権利など」という。）は、憲法21条の「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由」の言論の自由及び表現の自由が再構成され、「権利」として保障されるに至っている。

2 「知る権利など」を前提とする情報公開法・新居浜市情報公開条例

住民の「知る権利など」を保障する制度的の一つが、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」に基づく情報公開制度である。同法第1条は次のようにそれを規定している。

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。

また、「新居浜市情報公開条例」は、同第1条で、次のように「市民の知る権利」を尊重すると規定している。

この条例は、市民の知る権利を尊重し、公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに、市の機関が保有する情報の公開に関し必要な事項を定め、市が市政に関し市民に説明する責務を全うすることにより、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市政への参加を促進し、もって公正で開かれた

市政を推進することを目的とする。

このように、「市民の知る権利を尊重」とし、「公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに、市の機関が保有する情報の公開に関し必要な事項を定め、市が市政に関し市民に説明する責務を全うすることにより、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市政への参加を促進し、もって公正で開かれた市政を推進することを目的とする」と「住民自治の理念」に則る「参政権」の基礎をなすものとして新居浜市情報公開条例を位置付けている。

3 「知る権利など」を保障する公文書等の管理に関する法律

宇賀克也（東京大学法学部教授）は、著書『情報公開法と公文書管理』（有斐閣）の「公文書管理法制の変遷」のなかで、次のように解説している（1～2頁）。

1 「公用物」としての文書管理

・・・公文書は 公務員の執務の便宜のためのものとする考えが一般的であり、庁舎等と同じく 国や公共団体の使用に供される「公用物」として観念されていた。・・・基本的には、公文書は公務員の執務の便宜のための「公用物」と観念されていたから、それを提供するか否か、提供するとして誰にいつ提供するかについては、公務員の裁量にゆだねられていた。

2 「公共用物」としての文書管理

このような状況に画期的な変化をもたらしたのが、情報公開法、情報公開条例による客観的情報開示請求制度の創設である。情報公開法 情報公開条例の基礎にある理念は、国は国民に対し、地方公共団体は当該団体の住民に対し説明責務を負っており、その説明責務を履行するために、公文書の開示請求権を国民、住民に付与し、開示を原則として義務付けるというものである。これにより、公文書は、単に公務員の執務の便宜のための「公用物」であるにとどまらず、同時に、道路や公園のように誰もが自由に利用できる「公共用物」としての性格も併有することになった。（下線不服申立者。以下同じ。）

以上のように「公文書等の管理に関する法律」における「公文書」は、「公用物」から「公共用物」へと位置付け直される改正が行われた。同法1条、同4条、同34条は、次のとおりである。

公文書等の管理に関する法律

第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、

もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

第三十四条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

下記は、同法の改正を伴い作成された「行政文書の管理に関するガイドライン（抜粋）」（2015年3月13日内閣総理大臣決定。同年4月1日施行）の《留意事項》である。前記の公文書等の管理に関する法律第4条の作成義務がある公文書の政府の解説である。

＜留意事項＞

<文書主義の原則>

- 行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については、行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要である。このため、法第4条に基づき、第3-1において、行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義の原則を明確にしている。これに基づき作成された文書は「行政文書」となる。
- 「意思決定に関する文書作成」については、①法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書が作成されるとともに、②最終的には行政機関の意思決定の権限を有する者が文書に押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を当該行政機関の意思として決定することが必要である。このように行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行うことが原則であるが、当該意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは、事後に文書

を作成することが必要である。

- 例えば、法令の制定や閣議案件については、最終的には行政機関の長が決定するが、その立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である。また、法第4条第3号で「複数の行政機関による申合せ・・・及びその経緯」の作成義務が定められているが、各行政機関に事務を分担管理させている我が国の行政システムにおいて、行政機関間でなされた協議を外部から事後的に検証できるようにすることが必要であることから、当該申合せに関し、実際に協議を行った職員の役職にかかわらず、文書の作成が必要である。
- 「事務及び事業の実績に関する文書作成」については、行政機関の諸活動の成果である事務及び事業の実績を適当と認める段階で文書化することが必要である。例えば、同一日に同一人から断続的に行われた相談への対応について、最後の相談が終了した後に文書を作成することなどが考えられる。
- 行政機関の職員は、当該職員に割り当てられた事務を遂行する立場で、法第4条の作成義務を果たす。本作成義務を果たすに際しては、①法第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるようにすること、②処理に係る事案が軽微なものである場合を除くことについて、適切に判断する必要がある。

以上のように、「国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定め」、行政文書等の適正な管理のみならず、「現在及び将来の国民に説明する責務」として、「意思決定に至る経緯・過程に関する公文書」として、「立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である」と「意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるようにすること」とし、それらのものを公文書の作成及びその管理を義務づけている。

以上のように、公開される会議でなく、日常業務における行政内部の意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務にまでも、公文書として、作成を義務付けている。そして、先の情報公開法に基づき、公文書を開示する必要がある。このように、情報公開法と公文書管理法とは、車の両輪として位置付けることで、住民の「知る権利」及び「説明責任」を果たすものとして存在している。

結論 住民の「知る権利など」の制度保障の情報公開法・公文書管理法

以上のように、憲法第21条に基づく住民の「知る権利など」（参政権の基礎をなす情報の確保）を制度的に保障するものとして情報公開法・公文書管理法を定め、公文書などにおける住民への説明責任の義務を課している。