

## 別紙1 「知る権利」の制度保障の情報公開法・公文書管理法(資料)

### 1 憲法21条1項から再構成される住民の「知る権利」

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』(2002年:岩波書店。補訂者高橋和之:東京大学教授)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らることによって、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」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 表現の自由の価値と「情報収集の自由・権利」

芦部信喜は、先の『憲法 第三版』の「一 表現の自由の意味」で、「1 表現の自由の価値」で次のように述べている。

### 1 表現の自由の価値

内心における思想や信仰は、外部に表明され、他者に伝達されてはじめて社会的効用を発揮する。その意味で、表現の自由はとりわけ重要な権利である。

表現の自由を支える価値は二つある。一つは、個人が言論活動を通じて自己の人格を発展させるという、個人的な価値(自己実現の価値)である。もう一つは、言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという、民主政に資する社会的な価値(自己統治の価値)である。表現の自由は、個人の人格形成にとっても重要な権利であるが、とりわけ、国民が自ら政治に参加するために不可欠の前提をなす権利である。

また、佐藤幸治(京都大学名誉教授)は、『日本国憲法論』(成文堂 2011年)の「表現の自由」で次のように述べている。

「表現の自由」とは、定義通りに解すれば、人の内心における精神作用を、方法のいかんを問わず、外部に公表する精神活動の自由をいう。(上記248頁)

「表現の自由」は思想・信条・意見の表出活動として語られることがあるが、厳密には、「報道の自由」も「表現の自由」に含まれることは今日では当然視されている。事実の報道と意見などを区別することは実際問題として難しく、また、政治・社会・経済的事象に関する事実情報の流通は各人の精神活動および立憲民主制の運営にとって不可分であるからである。

このように考えていくと、「表現の自由」は、思想・信条・意見・知識・事実・感

情など人の精神活動にかかわる一切のもの(これを包含して「情報」と呼びことにする)の伝達に関する活動の自由と解することができる。そして、情報を伝達する行為は、情報を受け取る行為があってはじめて有意的となるという意味で、「表現の自由」は「情報を受け取る自由」(以下「情報受領権」と呼ぶ)を前提とするといえる。さらに、情報伝達行為は、多かれ少なかれ情報収集活動に依拠するから、「表現の自由」は「情報収集の自由・権利」(以下「情報収集権」と呼ぶ)を包摂するものと解される。

以上のような射程をもつ「表現の自由」は、①個人の人格の形成と展開(個人の自己実現)にとって、また、②立憲民主制の維持・運営(国民の自己統治)にとって、不可欠であって、この不可欠性の故に「表現の自由の優越的地位」が帰結される。確かに、既にみた「思想・良心の自由」や「信教の自由」などの内面的精神活動の自由、あるいは人身の自由や私生活の自由さらには経済活動の自由も、個人の自由な自己実現にとって不可欠なものであって、優劣は簡単にはつけ難いかもしれない。しかし、「表現の自由」は人間の精神活動の自由の実際的・象徴的基盤であるとともに、人の内面的精神活動の自由や人身の自由や私生活の自由などの保障度を国民が不断に監視し、自由の体系を維持する最も基本的な条件であって、その意味で「ほとんどすべての他の形式の自由の母体であり、不可欠の条件である」(カードーズ裁判官)。(同上、249頁)

つまり、情報公開制度は、「表現の自由」の基礎をなす「情報収集権」であると言える。

### 3 自由権規約19条が示す表現の自由の権利性

市民的及び政治的権利に関する国際規約(以下「自由権規約」という。1966年採択:1979年日本批准)第19条は、下記の「表現の自由」に関する規定がある。

#### 第19条

- 1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
- 2 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。
- 3 2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課することができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。

上記の自由権規約第19条の規定は、国内法と同様に、法的拘束力を有する。なぜならば、憲法第98条2項により、「国内法の序列上、同条約は、憲法よりも下位にあるが、少なくとも国会の制定法よりも優位の法的効力を持つことについては学説上実務上も争いがない(「逐条解説」子どもの権利条約 喜多明人ら著 日本評論社 14

頁)」からである。

「しかも、その際、規約の解釈は、条約法条約31条により、国際的解釈によらねばならない。したがって、国際人権〈自由権〉規約委員会の一般的意見や見解、さらにはヨーロッパ人権裁判所の先例等の国際人権法の水準を参照することができる」と述べている(『国際人権規約と日本の司法・市民の権利 法廷に活かそう国際人権規約』日本弁護士連合会:1997年、64頁、こうち書房)。

その国際人権〈自由権〉規約委員会の一般的意見10(19)(表現の自由 1983年7月29日採択)の2は、次のとおりである。

2, 2項は、表現の自由についての権利の保護を要求するが、その権利は、「国境とのかかわりなく」、かつ、「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など、あらゆる方法で、「あらゆる種類の情報及び考えを伝える」自由のみでなく、それを「求め」そして「受ける」自由が含まれる。必ずしもすべての締結国が表現の自由のすべての側面に関する情報を提供してきたわけではない。……。

『国際人権規約と日本の司法・市民の権利 法廷に活かそう国際人権規約』(420頁)

以上のように、「『あらゆる種類の情報及び考えを伝える』自由のみでなく、それを『求め』そして『受ける』自由が含まれる」と委員会の見解を示し、「表現の自由」における「求め」そして「受ける」自由の権利性、つまり、「情報収集権」を認めている。

#### 4 「表現の自由」における「情報収集権」

佐藤幸治は、先の『日本国憲法論』で、「表現の自由」における「情報収集」のその権利性について次のように述べる。

##### (4) 情報収集権

この権利は、自ら情報を獲得しようとする積極的行動にかかわる点で、受領権と性格を異にする。収集権は、①収集活動が公権力によって妨げられないという自由権的側面と、②公権力に対して情報の開示を請求するという請求権的側面とを有する。①を消極的情報収集権(一般に「取材の自由」と呼ばれている)、②を積極的情報収集権と呼ぶことにする。

消極的情報収集権(取材の自由)は、通説・判例によってほぼ承認されているといつてよい。これに対して積極的情報収集権は、請求権的性格を有することから、これを「表現の自由」の内実とすることについてなお消極的意見があるようにみえる。

が、情報の流通という観点からみた場合、積極的情報収集権は欠くことのできない部分をなすこと、この権利は元来立憲民主制に内在するとみるべきものであったこと、積極国家化現象にもなって顕在化せざるをえないものであったこと、「表現の自由」が請求権的側面をもつに至ったとしても、そのことの故に直ちに本来の自由権としての性格が損なわれると速断するのは妥当でないこと、が指摘されなければならない。(251～252頁)

すると、情報公開制度は、「表現の自由」における積極的情報収集権(請求権的性格を有する)となる。

小倉一志(小樽商科大学教授)は、『研究資料 会議公開に関する憲法上の諸問題:地方議会における「委員会」傍聴不許可事件を素材として』(小樽商科大学学術成果コレクション 札幌法学(2008)、19(2):55-77)の「4. 知る権利・取材の自由(憲法21条1項)との関係」で、一般的には抽象的権利と解される知る権利が具体的権利として機能する抽象的権利説を次のように述べている。

### (1) 知る権利との関係

憲法21条1項は「情報(個人の精神活動にかかわる一切のもの)」を外部に対して発表(伝達)する自由のみならず、その「情報」の受領および提供請求の権利を含むと解するのが現在の通説的理解であるが、知る権利は後者の部分、すなわち「受領および提供請求の権利」の部分を目指す。知る権利は、より多くの情報に接することが自己の人格の発展に寄与するという意味での個人的な価値(自己実現の価値)を有するが、それ以上に、国民(住民)が政治的意思決定を的確に行うために情報(とりわけ、政府の情報)が必要であるとする民主政に資する社会的な価値(自己統治の価値)を強く有するところに権利の特徴がある。

法的性質については、情報の「受領」が公権力によって妨げられないという自由権的側面と、「提供」を公権力に対して請求するという請求権的側面があると解されている。前者の自由権的側面に関する判決としては、「憲法21条という表現の自由が、言論、出版の自由のみならず、知る自由をも含むことについては恐らく異論がないであろう。」「けだし、表現の自由は他者への伝達を前提とするのであって、読み、聴きそして見る自由を抜きにした表現の自由は無意味となるからである。情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布等の自由と表裏一体、相互補完の関係にあると考えなければならない」とする「悪徳の栄え」事件最高裁判決・色川光太郎裁判官反対意見に引き続き、前掲・「よど号」ハイジャック新聞記事抹消事件最高裁判決も「およそ各人が、自由に、さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取す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、社会生活の中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真に実効あるものたらしめるためにも、必要」とする。また、前掲・博多駅テレビフィルム提出命令事件最高裁決定、外務省秘密電文漏洩事件(西山記者事件)最高裁決定などにおいて取材の自由を補強する根拠としての「(国民の)知る権利」が使われているが、いずれも具体的権利であると解されている(学説も同様)。これに対して、後者の請求権的側面については、「情報開示という作為を求めるものである」ことや、三権分立における裁判所の役割を考慮に入れると、「公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々について法律による具体的裏付けが必要」とであるという意味で抽象的権利にとどまると一般的には解されている。この点に関する判例としては、鴨川ダムサイト情報公開訴訟京都地裁判決が「各人が自由に様々な意見、知識、情報に接し、これを摂取する自由」、いわゆる知る権利ないし情報アクセス権は「抽象的な権利に過ぎないから、法令による開示基準と開示請求権の具体的内容、方法、手続の制定を待って初めて具体的な情報の開示を請求することができる権利となる」

としたものがある。(65～68頁)

以上のように、佐藤幸治と小倉一志は、公権力に対して情報の開示を請求するという請求権的側面(積極的情報収集権:抽象的権利)は、法律による具体的裏づけがあれば、収集活動が公権力によって妨げられないという自由権的側面(消極的情報収集権:一般に「取材の自由」と同様に具体的権利となると述べている。

たとえば、「政府情報公開請求」は、公開の対象、公開・非公開の基準の設定、公開手続等々の法律による具体的裏づけとなる「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」と「公文書等の管理に関する法律」により、政府が保有する情報に対する「公開請求権」を有するに至っていると解される。

## 5 「知る権利」における新居浜市情報公開条例

以上のことから、住民の「知る権利など」を保障する制度的の一つとして、「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り、「新居浜市情報公開条例」がある。具体的には、「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が位置付けている。

これらが、『私の評価表』の公開を請求する請求人らの法的根拠の基礎をなす。

以上