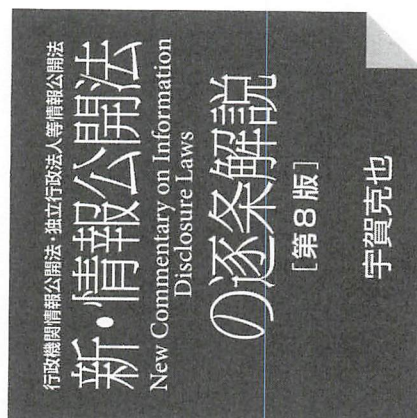




有斐閣

情報については、本法の規定は適用されない。本法は25条で、地方公共団体に、本法の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、およびこれを実施する努力義務を課すにとどめている。比較法的にみると、国（連邦制の場合は州）の情報公開法が地方公共団体にも適用されるのが一般的であり、わが国の情報公開法制は、分権的な仕組みを採用している点に特色があるといえる。一方、わが国の地方公共団体においては、ほとんどすべて（2014年10月1日現在、都道府県はすべて（そのうち、東京都のように議会独自の情報公開条例を制定している団体が17団体存在する）、市区町村では情報公開条例を有する1739団体中1735団体）が、議会を情報公開条例の実施機関としているのに対して、国会の保有する文書についての情報開示請求制度を設けようとする動きは鈍かった。そのような中で、2006年、衆議院予算の国政調査活動費、庁費が不適切な飲食に使用されていたことが、会計検査院長に対する情報開示請求で明らかになり、国会の情報公開制度の不備への批判が高まり、2007年10月29日に、日弁連が「国会の情報公開シンポジウム」を開催している。そして、「衆議院事務局の保有する議院行政文書の開示等に関する事務取扱規程」が設けられ、2008年4月1日から施行されている。何人でも開示の申出ができ、開示・不開示の連絡は、開示の申出があった日から原則として30日以内に行うものとされる。法令に別段の定めのあるとき、会派または議員の活動に関する情報であって、公にすることにより、その活動に支障を及ぼすおそれのあるものが記録されているとき、行政機関情報公開法5条に定める不開示情報に相当するものが記録されているとき以外は、開示することとされている。不開示とされた場合、事務局に苦情の申出ができ、申出があったときは、事務総長は、学識経験者からなる衆議院事務局情報公開苦情審査会に諮問しなければならない。その後、「参議院事務局の保有する事務局文書の開示に関する事務取扱規程」、「国立国会図書館事務文書開示規則」も定められた。これらは開示請求権を付与したものではないので、不開示決定に対して行政不服審査法に基づく審査請求、行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟が提起できない。そのため、法制化が必要と思われる。

(2) 行政文書

行政機関情報公開法2条2項本文は、行政文書を「行政機関の職員が職務上

作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」と規定している。ここで定義された行政文書が3条で開示請求の対象とされているので、「行政文書」の定義は、開示請求の対象を画する重要な意味をもつことになる。

この行政文書の定義で重要なのは、以下の点である。

第1に、情報それ自体ではなく、「文書、図画及び電磁的記録」という記録媒体を対象としている点である。情報公開法のなかには、情報自体の公開を定めるものと、情報の記録された媒体の公開を定めるものがある。前者に属するのが、オランダ、ニュージーランド、韓国の情報公開法やドイツの環境情報法である（宇賀克也・情報公開法の理論〔新版〕（有斐閣、2000年）50頁）。わが国の行政機関情報公開法は後者に属することになる。したがって、「文書、図画及び電磁的記録」という媒体に記録されていない情報は対象外になる。最判平成17・6・14判時1905号60頁は、旧岐阜県情報公開条例（平成12年条例56号による全部改正前のもの）によれば開示請求の対象を「情報」ではなく「公文書」としていることが明らかであるから、請求者が、たとえば、「大垣土木事務所の県営渡船越立業務に関する情報が記録されている公文書」というように、記録されている情報の面から開示請求対象文書を特定した場合であっても、当該公文書のうちその情報が記録されている部分のみが開示請求の対象となるのではなく、当該公文書全体が対象となるのであるから、実施機関が、開示請求にかかる公文書に請求の対象外となる情報等が記録されている部分があるとし、その部分も開示するとそのすべてが開示請求にかかる事項に関するものであると混同されるおそれがあるとの理由で、その部分を開示しないことは許されないと判示している。これは、情報公開条例の「公文書」の解釈に関する判示であるが、行政機関情報公開法の「行政文書」の解釈にも影響を与えるものといえよう。実際、東京地判平成19・1・26訟月55巻11号3235頁も、行政機関情報公開に基づく開示請求の対象が「行政文書」であることから、開示請求の対象のとらえ方について、同様の判示を行っている。

なお、わが国の情報公開条例においては、文書ではなく情報の公開を定めているものがある。福岡県直方市の情報公開条例がその例であって、文書等の記

録媒体に保管していないものの開示を求められたときは、できる限り速やかに当該情報を文書化し、開示することが実施機関に義務づけられている（3条3項）。

第2に、開示請求時点において、「当該行政機関が保有しているもの」を行政文書としていることである。このことは、請求時点において保有していない行政文書を開示請求に応ずるために作成する必要はないことを意味する。開示請求制度に、行政機関の保有する情報を処理・加工して国民に提供させる機能まで付与するのではなく、開示請求時点において、存在する記録があるがままの状態の開示すれば足りるという認識に基づく。諸外国の情報公開法においても、情報ではなく、記録の開示というシステムを採用している国は、開示請求時点において存在しない記録を開示請求に応ずるために作成する義務まで行政機関に課しているわけではない。ただし、電磁的記録の場合には、記録の検索と作成の限界が必ずしも明確でない場合がある。

ニセコ町情報公開条例13条においては、公開請求にかかる町政情報が存在しないときは、実施機関は、公開請求があった日から起算して15日以内に、(1)当該町政情報が不存在であることを理由として公開をしない旨の決定をすること、(2)当該公開請求にかかる町政に関する文書等を新たに作成し、または取得して、当該文書等を請求者に対して公開する旨の決定をすることのいずれかの措置をとらなければならないとされている（1項）。公開請求にかかる町政情報を作成または取得することが不合理である場合には、(1)の非公開決定をし、不存在の理由を付記することになる。これに対し、公開請求にかかる町政情報を作成または取得することが可能であり、かつ、そのことが町の利益に資すると認められる場合には、新たに文書等を作成または取得して公開することになる。町の利益に資すると認められる場合とは、①作成する文書等が大量である等のために通常の業務に大きな影響を与える場合ではなく、②作成した文書等が町政情報として今後においても保存管理する価値があるものであるか、または、本来作成しておくべきものが未作成であった場合を意味する。前記①②の判断に当たっては、情報公開の趣旨にかんがみ、情報公開請求者の立場に立って対応するよう努めるものとされている（ニセコ町情報公開条例の手引き）。このように、ニセコ町においては、情報公開条例に基づく公開請求時点では不存在であった文書であっても、新たに作成または取得することに合理的理由が

ある場合には、新たに作成または取得することとされており、注目に値する。

大阪市の「説明責任を果たすための公文書作成指針」（平成20年5月、総務局）は、公開請求の対象となる文書が存在しない場合においては、情報公開条例の原則公開の趣旨を尊重し、安易に不存在による非公開決定を行うのではなく、その時点で保有している資料、メモ、記憶等により、可能な限り作成・復元し、情報提供を行うよう努めなければならないとしている。作成、保存管理をとくに徹底すべき公文書に該当する例として、①意思決定に関係する会議や交渉の会議要旨や会議録、②会議要旨等の作成前の会議内容等を記録した速記録、録音テープ、③市長等への説明資料や説明時における指示等の内容、④職務上外部会議に出席し、取得した文書、⑤公有財産の取得、管理、運用、処分に関して権利者等と行った交渉の経過記録等が挙げられている。

同市においては、情報公開審査会で行われる文書不存在による非公開案件に係る実施機関理由説明に公文書管理を所掌する行政管理担当職員がオブザーバーとして参加し、情報公開室公開制度等担当職員と一緒に対策を検討する体制がとられ、本来作成または保存すべき文書が存在しないとされた場合には、可能な限り文書を作成して情報提供を行うよう指導がなされている。また、今後も情報公開請求に対して不存在を理由とする非公開決定が行われた事例を分析し、指針の改訂を行う意向であり、さらに公文書管理を所掌する行政管理担当職員は、情報公開室の公開制度等担当職員と職員研修を共同開催しており、情報公開と公文書管理が車の両輪として機能するように配慮されている。実際、情報公開条例に基づく開示請求に対して不存在を理由とする非公開決定がなされた割合が、2005年度には約33パーセント、2006年度には約34パーセントであったのが、公文書管理条例（大阪市の公文書管理条例については、宇賀克也・逐条解説公文書等の管理に関する法律〔第3版〕（第一法規、2015年）296頁以下参照）が施行され、行政管理担当職員と情報公開制度担当職員の連携体制が整備された2007年度には約16パーセントと半分以下に減少している。大阪市のこの取組みは、国や他の地方公共団体においても参考にされるべきと思われる。

開示請求時点において「当該行政機関が保有しているもの」を対象とするということは、いわゆる施行日前文書も対象とすることを意味する。施行日前文書も対象とする方針は、情報公開法要綱案第29：2に明示されていたが、行政機関情報公開法は、行政文書の定義自体においてこのことが自明であるので、

施行日前文書についての特段の規定をおいていない。外国の情報公開法のなかには、デンマークのように、施行日前文書を対象外としている例があるし、わが国の地方公共団体においても、従前は、施行日前文書は限定的に対象とするのが一般的であった。これは、施行日前文書については情報公開に対応した文書管理が行われておらず、対象にした場合、文書の検索等で困難を生ずるという実際の配慮があったためである。行政機関情報公開法が施行日前文書につき制限を設けることなく対象としている点は注目には値するが、これは、行政機関において職員が現に組織的に用いるものとして保有している以上、施行日前文書といえども、アカウンタビリティの観点からは、本法の規定の適用を受けるとするのが合理的と考えられるからである。しかし、国の行政機関においても、施行日前文書について情報公開に対応した文書管理が十分に行われていないという実情は同じであるので、公文書管理法に基づく文書管理体制を整備することが重要課題である。

「保有しているもの」という要件は、行政文書ファイル管理簿への登録や収受印があること等の手続がとられていることは、「行政文書」の要件ではないことも意味している。また、直接に占有している場合に限らず、事実上支配していれば、「保有していること」の要件を満たす。たとえば、倉庫業者に保管させている場合であっても、行政機関の長が閲覧・移管・廃棄等の権限を有しているのであれば、行政機関の長が保有しているといえる。他方、ある時点において、行政機関の長が直接に占有している場合であっても、一時的に私人等から借用しているにとどまり、当該文書を事実上支配しているといえない場合には、当該行政機関の長が保有しているとはいえない。

第3に、すべての電磁的記録を対象としており、情報がいかなる記録媒体に保存されているかを問わずに行政機関情報公開法の規定を適用することとしていることである。電磁的記録という言葉は刑法7条の2を参考にしたものであり、刑法上は、この文言は、「電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるもの」であるが（電子署名及び認証業務に関する法律2条1項、行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律2条5号の「電磁的記録」も同じ）、行政機関情報公開法2条2項2号では、「電子計算機による情報処理の用に供されるもの」という限定は付けていない。したがって、いわゆる電子

情報に限定する趣旨ではなく、再生機器を用いなければ情報を知覚しえない録画テープ、録音テープも含む。従前の情報公開条例のほとんどが電子情報を対象外としていたことに比較して、対象文書の範囲を大きく拡大している。情報公開法要綱案第2(2)は、「文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他政令で定めるもの」と規定しており、紙を素材とする文書に限定せず、磁気テープ等についても例示し、その他の記録媒体、たとえば、磁気ディスク、光ディスクについても、行政機関の実情に応じて対象文書とすることができるようにするため、政令で指定することとしていた。このように、情報・通信システムの進展に即応して、行政文書を幅広くとらえる方針が採用されていたものの、磁気ディスク、光ディスク等については、行政機関の実情に即して対象とすることが否かを考慮することとされていたため、これらが、行政機関情報公開法施行時に対象になるかについては必ずしも明確でなかった。しかし、行政機関情報公開法では、政令の指定を待つまでもなく、これらが対象に含まれることが明らかにになっている。

アカウンタビリティという観点からは、ある情報がいかなる記録媒体に記録されているかによって行政機関情報公開法の対象になるかが左右されることは妥当ではない。実際、地方公共団体において、フロッピーディスクにのみ記録された情報が、当該地方公共団体の情報公開条例がフロッピーディスクを対象文書としていないという理由で開示されなかった事例があるが、このような事態が好ましくないことはいうまでもない。行政機関情報公開法の対象となる記録媒体を限定した場合、適用除外となる記録媒体にのみ情報を保存することによって、行政機関情報公開法の規定の適用を免れうるようなことを認めれば、行政機関情報公開法は実効性を失うことになる。1994年12月25日に閣議決定された「行政情報化推進基本計画」（1997年12月20日改定）において、行政情報化を急速に進めていくことが予定されているなかで、電磁的記録を対象外とすることは行政機関情報公開法の意義を大きく損なうおそれがあり、行政機関情報公開法が、電磁的記録を例外なく対象としたことは、高く評価されよう。諸外国の情報公開法においても、記録媒体の如何を問わずに情報公開法を適用するのが一般的傾向であり（宇賀・情報公開法の理論〔新版〕51頁以下）、わが国の地方公共団体においても、電磁的記録を例外なく対象とすることが一般化している。なお、電磁的記録が対象になることに付随して、電磁的記録にア

クセスするためのソフトウェア自体が行政文書といえるかという問題が生ずる（宇賀・同書198頁参照）。この点については、電子計算機による情報処理のためのソフトウェアも、本条2項ただし書に該当しない限り、電磁的記録として、「行政文書」に含まれると解すべきと思われる。なお、ディスプレイに情報を表示するために一時的にメモリに蓄積される情報、メモリ上に格納できない膨大なファイルの一部を一時退避させたり、編集途上のファイルのバックアップを作成するためのテンポラリファイルは、「行政文書」に含まれないと解すべきと思われる。

第4は、決裁、供覧という事案処理手続の終了を要件とせずに、行政機関の職員が組織的に用いるものであれば、広く対象に含めていることである。この方針は、行政情報公開部会の中間報告においてすでに採用されていた。事案処理手続が必要な場合であっても、起案手続に入る段階では、すでに実質的に内部の意思決定が終了しており、意思形成過程への住民参加という観点からは、さらに、それよりも早期の段階で、組織的に用いた文書の開示請求をする必要が生ずる場合がある。また、そもそも、事案処理手続を要しない文書のなかにも、アカウントビリティという観点から、開示が必要なものがある。旧厚生省のエイズ研究班のようないわゆる私的諮問機関に出される資料のなかには、決裁・供覧の手続を経ていないものもありうるが、そのことのみによって、国民の生命・健康にかかわる重要な意思決定を行った会議資料へのアクセスの道が断たれることは適切ではない。わが国の従前の文書管理規程のなかには、決裁・供覧等の事案処理手続で対象文書を画するものが少なくなかったが、文書管理規程が行政事務の効率的執行という観点からのみ作成されていたことの反映でもあり、行政情報の公開という観点からは、事案処理手続を行政文書の要件とすることは必ずしも適切ではないのである。審議会等の議事録作成のための録音テープの場合、速記を委託された外部の速記者が確認用に持参した録音機で録音したものは組織共用文書とはいえないが、事務局が組織として保有している録音テープは組織共用文書と解すべきであろう。東京地判平成19・3・15判例集不登載は、司法試験委員会の会議に出席した事務取扱者がミニディスクレコーダーを用いて会議の内容を録音したミニディスクは組織共用文書に当たるとする。

行政機関情報公開法が、事案処理手続の終了を同法の行政文書の要件としな

かったことの意義はきわめて大きい。決裁、供覧という事案処理手続の終了を対象文書の要件としている場合、文書自体は存在しているにもかかわらず、開示請求対象文書が解釈上不存在とされるケースがありうるが、行政機関情報公開法のもとでは、組織共用文書であるかぎり、対象文書としたうえで、不開示事項に該当するかが判断されることになるのである。

「行政機関の職員が組織的に用いるもの」とは、作成または取得に関与した職員個人の段階にとどまるものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において業務上の必要性から利用・保存している状態にあるものを意味する。アメリカの連邦情報自由法について採用されている「管理（control）テスト」（宇賀克也・情報公開法（日本評論社、2004年）47頁以下参照）と実質的に対応するものとみることができるとと思われる。職員の個人的な検討段階にあるもの、たとえば、職員が起案の下書きをしている段階、職員会議の資料を作成している段階のもの等は、組織共用文書とはいえない。また、正式文書が組織共用文書となっても、職員が自己の執務の便宜のためにその写しを保有している場合、当該写しは、組織共用文書とはいえない。民事訴訟法220条が定める文書提出義務についても、「専ら文書の所持者の利用に供するための文書（国又は地方公共団体が所持する文書にあっては、公務員が組織的に用いるものを除く。）」（同条4号ニ）は、義務が免除されている。これは、公務員が個人的に使用する目的で作成したメモまで、文書提出義務の対象とした場合、公務員の自由な意思活動が不当に妨げられるおそれがあるからである。

組織共用といえるかの判断は、具体的には、作成・取得、利用、保存・廃棄の実態を踏まえて行う必要がある。すなわち、(i)職員個人の意思で自己の執務上の便宜のために作成または取得したか、上司の指示のもとに作成または取得したか、(ii)他の職員に配布され、利用に供されたか、(iii)作成または取得した職員個人の判断で廃棄しうるか、組織として共用されるファイルに保存されているか等を考慮して判断することになる。一般的には、決裁が必要な文書については起案文書が作成され稟議に付された時点において、組織共用文書であることが明確になるといえる。また、行政機関の会議（審議会等に限らず懇談会等の行政運営上の会合〔宇賀・行政法概説Ⅲ〔第4版〕229頁以下〕も含む）に提出された文書は、提出時点において、組織共用文書であることが明確になるといえる。

私人から行政機関に提出された申請書・届出書は、行政機関の事務所に到達した時点で審査義務が生ずることになるので（行政手続法7条）、その時点で組織共用文書といえる。当初は、職員個人のメモとして作成されたものであっても、その後、他の職員に配布され、組織共用文書になったのであれば、組織共用文書として保存・管理しなければならない。

組織共用文書という要件も不要であるという意見も一部にあるが、組織として業務上の必要性に基づいて保有しているものが対象になれば、アカウントビリティという観点からは、通常必要十分といえるし、組織共用文書以外の個人的メモ等まで対象とした場合、メモの作成を躊躇して、適正な事務処理を妨げたりするおそれもある。地方公共団体の情報公開条例のなかには、神奈川県や岐阜県のもののように、制定当初より、対象文書について、事案処理手続の終了のみならず、組織共用文書であることも要件として明示していない例もある。しかし、両県の情報公開条例とも、その手引から明らかなように、職員個人段階のメモまで対象とする趣旨ではなく、組織共用文書を対象とする運用がされている。比較法的にみると、いかなる段階にある文書または情報が情報公開法の対象となるかについて、相当に詳細な規定をおく北欧型（スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、デンマーク）と、この点について特段の定めをおかず、解釈に委ねるアメリカ型、および、その中間で、行政機関が管理する文書を対象とすると定めるカナダ型（ベルギーもこれに含まれる）がある（宇賀・情報公開法の理論〔新版〕53頁）。わが国の行政機関情報公開法は、組織共用文書を対象とする旨規定しており、中間タイプに属するといえよう。

なお、熊本県宇土市では、情報公開条例においては、開示請求の対象たる公文書を組織共用文書としているが、文書管理条例（同市の文書管理条例について詳しくは、宇賀・逐条解説公文書等の管理に関する法律〔第3版〕278頁以下参照）においては、職務上作成または取得したものであれば、組織共用文書でなくても対象に含まれるので、職務上作成した個人的メモも対象になることになる。

電子メールについては、組織共用文書に該当するか否かについての地方公共団体の判断基準は不統一である。1対1メールは、送受信した職員が当該メールを他の職員に転送するなどして組織的に共用しなければ、個人として保有する文書にとどまるとする地方公共団体の主張を否定し、1対1メールであっても、メールは送信者および受信者のそれぞれによって個人用メールボックスに

保有されることになり、一方当事者のみが保有するにすぎない個人的なメモとは同視できないので、市長と職員が庁内メールを利用して1対1で送受信したメールであって、他の職員に転送されるなどして他の職員と共用されていないもののなかにも、組織共用文書が含まれうると判示したものとして、大阪地判平成28・9・9判例集不登載、その控訴審の大阪高判平成29・9・22判例集不登載がある（電子メールの組織共用性の問題について、井上禎男「電子メールの公文書該当性——佐賀県情報公開・個人情報保護審査会平成25年3月29日答申（諮問第72号、実施機関・知事）」福岡大学法学論叢58巻3号（2013年）535頁以下参照）。

本条2項ただし書においては、「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」（1号）、「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第2条第7項に規定する特定歴史公文書等」（2号）、「政令で定める研究所その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの（前号に掲げるものを除く。）」（3号）を適用除外としている。1号の場合には、市販されており、行政機関情報公開法の対象とする必要がないこと、もし開示請求の対象に含めれば、自らコピーをとる手間を省くため、または、費用を節約するために開示請求がなされて、行政機関に過大な負担を課すおそれがあることによる。また、2号、3号の場合には、貴重資料の保存、学術研究への寄与等の観点から、独自のアクセス制度が定められており、行政機関情報公開法の対象とすることが適切とはいえないことによる（特定歴史公文書等については公文書管理法16条1項参照）。

情報公開法要綱案第2(2)イが1号に対応するのであるが、そこでは、「一般に容易に入手することができるもの又は一般に利用することができる施設において閲覧に供されているもの」と規定されている。行政機関情報公開法2条2項1号は、開示請求権の対象範囲にかかわることでもあり、可能な限り明確に規定するという方針のもと、より具体的に規定している。「不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」は、紙媒体のものに限られない。インターネット上で不特定多数の者に有償で販売されている新聞等も含まれる。また、「販売することを目的として発行されるもの」となっているので、無償で文書閲覧室等で配付されるものは適用除外にならないことになる。情報公開法要綱案の場合には、情報公開法要綱案の考え方2(2)ウにみられるとおり、窓

口におかれた広報用資料等も行政機関情報公開法の規定の適用除外とする趣旨であったので、この点に関しては、行政機関情報公開法のほうが同法の適用対象を広げたことになる。これは、かかる情報提供は、その対象、期間、場所、方法等が行政機関の長の裁量にゆだねられており、継続的・普遍的な国民のアクセスという観点から、一律に適用除外にしてしまうことには問題があるからである。もっとも、実務上は、広報用資料等で情報提供されているものについては、行政機関のウェブサイト等で国民に教示する運用をすべきであろう。なお、「販売することを目的として発行されるもの」のなかには、絶版になっており、古書店のみで入手しうるとなるとあるが、入手の容易性の判定は困難であるので、ひとたび市販されたものはすべて1号に含む趣旨である。もっとも、官報、白書等、行政機関が監修しているものについて入手困難な状況があると認められるときは、情報提供により対応すべきであろう。

なお、横須賀市情報公開条例においては、市政情報コーナー等、市の施設において市民の利用に供されることを目的として無償で閲覧に供している公文書は、適用除外としている（15条2項）。これは、市政情報コーナー等において市民が閲覧し複写をとることが可能であるにもかかわらず、実施機関の職員に複写作業を行わせる目的で開示請求がなされる例があったために、2007年の改正で設けられた規定である。

また、情報公開法要綱案第2(2)ロが2号、3号に対応するのであるが、ここでは、「公文書館等において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているもの」となっていた。行政機関情報公開法2条2項2号の特定歴史公文書等は、公文書管理法2条7項において定義されているように、国立公文書館等に移管または寄贈もしくは寄託された歴史資料として重要な公文書その他の文書を意味する。行政機関情報公開法2条2項3号は、対象機関と管理方法の両面において、政令指定要件を付加することによって、適用対象文書の明確化を図っている。行政機関情報公開法2条2項3号の「政令で定める研究所その他の施設」は、行政機関情報公開法施行令2条で、公文書管理法3条1項の規定（研究所、博物館、美術館、図書館その他これらに類する施設であって、保有する歴史的もしくは文化的な資料または学術研究用の資料について公文書管理法施行令4条の規定による適切な管理を行うものとして内閣総理大臣が指定したもの）により内閣総理大臣が指定した施設とされている。内閣総理大臣の指

定を受けてはじめて行政機関情報公開法2条2項3号の政令で定める機関となるので、指定を受けたことを一般に周知する必要がある。そこで、内閣総理大臣は、公文書管理法施行令3条1項の規定により指定をしたときは、当該指定をした機関の名称および所在地を官報で公示するものとされ、公示した事項に変更があったとき、または指定を取り消したときも同様とするとされている（同施行令3条2項）。

行政機関情報公開法2条2項3号の歴史的もしくは文化的な資料または学術研究用の資料は、行政機関情報公開法施行令3条により、公文書管理法施行令4条に規定する方法、すなわち、①当該資料が専用の場所において適切に保存されていること（1号）、②当該資料の目録が作成され、かつ、当該目録が一般の閲覧に供されていること（2号）、③原則として、一般の利用の制限が行われていないこと（3号）、④当該資料の利用の方法および期間に関する定めが設けられ、かつ、当該定めが一般の閲覧に供されていること（4号）、⑤当該資料に個人情報記録されている場合にあっては、当該個人情報の漏えい防止のために必要な措置を講じていること（5号）の5つの要件を満たす方法により管理されているものでなければならないと定められている。一般の利用の制限が行われていないという3号の要件については、(イ)当該資料に行政機関情報公開法5条1号および2号に掲げる情報が記録されていると認められる場合において、当該資料（当該情報が記録されている部分に限る）の一般の利用を制限すること、(ロ)当該資料の全部または一部を一定の期間公にしないことを条件に個人または公文書管理法2条7項4号に規定する法人等から寄贈または寄託を受けている場合において、当該期間が経過するまでの間、当該資料の全部または一部の一般の利用を制限すること、(ハ)当該資料の原本を利用させることにより当該原本の破損もしくはその汚損を生じるおそれがある場合または当該資料を保有する施設において当該原本が現に使用されている場合において、当該原本の一般の利用の方法または期間を制限すること、の3つの場合には例外が認められている。

研究所等が保有する文書であっても、「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」ではないもの、たとえば、研究所としての事務処理に関する財務会計文書等、一般の行政事務処理のために保有している行政文書は、適用除外とはならない。また、研究所等の保存す

る歴史的文書のなかには、古代のものなどきわめて古いものも存在するが、そのことのみで当然に対象文書でなくなるわけではなく、当該研究所等およびその管理方法が行政機関情報公開法施行令3条の要件に合致している場合にはじめて適用除外になる（歴史的文書の管理・保存・利用について詳しくは、宇賀・情報公開の理論と実務 281 頁以下参照）。

第2章 行政文書の開示

（開示請求権）

第3条 何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長（前条第1項第4号及び第5号の政令で定める機関にあっては、その機関ごとに政令で定める者をいう。以下同じ。）に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。

本条は、従前、1991年12月に情報公開問題に関する連絡会議で申し合わされた「行政情報公開基準」（2001年3月6日廃止）のもとで運用上の措置として行われてきた開示請求制度を開示請求権に基づく法的関係に変革することを明確にするものであり、行政機関情報公開法の核心をなす規定といえる。あわせて、開示請求権者が誰であるのか、誰に対して開示請求をするのかも明らかにしている。

開示請求権を有する者は、「何人も」となっており、法人も含まれ、また外国に居住する外国人も含まれることになる。行政機関情報公開法が国民主権の理念にのっとり制定されるものであるとすると、国民に開示請求権を付与すれば足りるとも考えられるが、その場合でも、主権者としての国民を日本国籍保持者に限定することが妥当か否かという問題がある。主権が集合体としての国民に帰属するとするナシオン主権の立場からは主権主体は国籍保持者の全体と解されやすいが、主権が具体的市民に帰属するとするプーブル主権の立場からは、定住外国人も主権主体に含まれるとみるのが整合的であるという見方も可能である（辻村みよ子「市民の政治参画」ジュリスト1133号（1998年）67頁）。また、主権者とみうるかという点はおくとしても、在日外国人は、納税者としても国政に関心をもつのは当然であるし、とくに、戦前からの歴史的経緯から日本に

定住するに至った外国人を多くかかえるわが国としては、国籍を開示請求権の要件とすることは適切ではないであろう。しかし、外国に在住する外国人一般に開示請求権を付与することは、国民主権の理念からは導かれえないし、政策論としても、開示請求権を付与すべきという強い要請があるとまでは必ずしもいいえないであろう。行政改革委員会もそのことは十分に認識しており、立法政策上、外国人にどこまで開示請求権を付与すべきかが議論されている。国家賠償法6条のような相互保証主義（その意味について、宇賀克也・国家補償法（有斐閣、1997年）357頁以下参照）の採用も検討されたが、行政機関情報公開法は理由を問わずに請求することを認めるものであり、開示請求権者を限定しても、開示請求権者に依頼することにより、限定の趣旨は容易に潜脱されうるので、限定することの实际的意義は乏しいと考えられること、外国人を排除する積極的意義に乏しいこと、また、フランス等、諸外国の情報公開法においては、「何人」にも開示請求権を付与するもののほうが多く（宇賀・情報公開法の理論（新版）54頁）、わが国が国際協調主義の立場から広く世界に情報の窓を開くことに政策的意義が認められることに照らして、開示請求権者を限定しないこととなった。もっとも、外国人にも開示請求権を付与するとはいっても、多様な言語による請求に対応しなければならないのでは、行政機関の負担が過重になる。そこで、開示を請求する書面は日本語で記載すべきということが、情報公開法要綱案の考え方5(4)アに示されている。わが国に在住しない外国人に日本の法律で一方的に義務を課することはできないが、本法のように権利を付与することは支障がないと考えられる。もっとも、わが国は、原則として、外国の裁判権には服さないので、外国に在住する外国人が開示請求を拒否されたため、訴訟を提起する場合も、わが国の裁判所に出訴することになる。また、「何人」には、自然人、法人に限らず、法人でない社団または財団で管理人の定めのあるものも含まれる（情報公開訴訟において、法人でない社団の当事者能力が争点になった事例として、東京高判平成9・5・13判時1604号39頁参照）。

本条は、開示請求を「行政機関の長」に対して行うこととしているので、「行政機関の長」が何かを明確にする必要が生ずる。行政機関情報公開法2条1項4号および5号の政令で定める機関（施設等機関および特別の機関で政令で定めるもの）の場合には、「行政機関の長」に該当する者が必ずしも明確ではないため、政令で明確にすることとされている。具体的に政令でどのように規定さ



新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕

New Commentary on Information Disclosure Laws, 8th ed.

2002年1月30日 初版第1刷発行
2004年3月30日 第2版第1刷発行
2006年5月30日 第3版第1刷発行
2008年5月10日 第4版第1刷発行
2010年8月15日 第5版第1刷発行
2014年3月25日 第6版第1刷発行
2016年10月30日 第7版第1刷発行
2018年12月10日 第8版第1刷発行

著者 宇賀克也

発行者 江草貞治

発行所 株式会社 有斐閣

郵便番号 101-0051
東京都千代田区神田神保町2-17
電話 (03) 3264-1314〔編集〕
(03) 3265-6811〔営業〕
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印刷・株式会社理想社／製本・大口製本印刷株式会社

©2018, Katsuya Uga. Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

★定価はカバーに表示しております。

ISBN 978-4-641-22757-6

JCOPY 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。