

イギリス情報公開最近二題(上) : 「開かれた政府」 に関する白書とその実行

安藤, 高行
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/2050>

出版情報 : 法政研究. 63 (1), pp.115-153, 1996-07-21. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

イギリス情報公開最近二題（上）

——「開かれた政府」に関する白書とその実行——

安藤 高行

はじめに

一 白 書

二 実施規程

は じ め に

いうまでもなく情報公開は時代の趨勢であるが、このような世界の趨勢のなかでイギリスとわが国の情報公開に関

する現行法制は拙稿「イギリスにおける情報公開」(『季刊行政管理研究』四八号—その後拙著『情報公開・地方オンブズマンの研究』(一九九四年法律文化社刊)に所収)でものべたように、きわめてよく似ている。すなわちいずれも国の情報については未だアメリカの情報自由法的な法律は制定されていないのに対し、地方自治体の情報については公開請求権が保障されているのである。もつとも右の論文でみたように、同じく自治体の情報公開といっても、地方自治体の組織や構造の違いに由来する公開内容の相違や、イギリスは法律(地方自治(情報アクセス)法—原タイトルは Local Government (Access to Information) Act 1985) によるのに対し、わが国の場合は条例によるという根拠法規の相違はあるが(さらにいうまでもなくこのことと関連して、わが国の場合は「一定の自治体においては」の限定を付さねばならないという相違もある)、情報公開制度が自治体から実現されている点ではイギリスとわが国は基本的には同じなのである。

しかしながら、わが国でも一九九四年一二月、首相直属の機関として二年以内に行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定につき意見具申すること等を任務とする行政改革委員会が発足したことに象徴されるように、レベルの情報公開制度の確立に向けても具体的な動きが展開されつつある(なお右の委員会の行政情報部会は一九九六年一月一二日「情報公開法についての検討方針」を発表し、さらに四月二四日には「情報公開法要綱案」(中間報告)を発表した)のと軌を一にして、イギリスでも最近自治体情報の公開のみならず、国家情報の開示についても一定の前進を図る動きがみられる。

その具体的な例の一つが拙稿「イギリスにおける国家秘密保護法の改正」(『佐賀大学経済論集』二二巻二号—その後右拙著に所収)で紹介した一九八九年国家秘密保護法の制定であり、また同じ年に制定された防諜機関法であった。ただこの二つの法は右の論稿でも指摘したように、いずれも正面から情報公開制度の確立に取り組むというよりも、国

家秘密の漏洩をきわめて包括的に刑事罰の対象にしていた旧法を見直し、その包括性や漠然性を整理したり、従来よりその存在自体はMI5（これについては（下）で説明する）という通称で国民周知の事実でありながら、何らの法的基礎づけや規制も施されていなかった秘密情報機関の一つについてはじめて公認し、同時に一定のコントロールを及ぼそうとするものであり、間接的に情報公開制度の推進に一定の寄与をなし得るといふ類のものであった。

このような方向ないし意味での保守党政府の情報公開の試みはその後も継続され、一九九四年には残りの主たる秘密情報機関であるMI6やGCHQ（これらについても（下）で説明する）、さらに事項によってはMI5をも対象とした諜報機関法 (Intelligence Services Act 1994) が制定された。この法について考察するのが本稿（下）であるが、しかし保守党政府は他方ではより直截な情報公開に向けての工夫として、情報自由法の制定そのものではないにせよ、一定程度それと関連する政策を展開して情報公開の要求に応えようとしている。

すなわち一九九三年七月の「開かれた政府」(Open Government) と題された白書（以下単に白書）の議会への提出と、それを承けて一九九四年四月四日より実行されている「政府情報へのアクセスについての実施規程」(Code of Practice on Access to Government Information—以下単に実施規程) がそれである。本稿（上）はこの二つの文書に則してイギリスの国レベルの情報公開の現況を紹介しようとするものであるが、便宜上章を分け、第一章で前者を、第二章で後者をあつかうことにしたい（なお前者はHMSOより販売されているが、後者はイギリス内閣府—Cabinet Office—の好意により入手することができた。また後者については合せてその一九九四年の実施状況についてのレポート—Code of Practice on Access to Government Information / 1994 Report—も送付してもらったので、第二章ではこのレポートについても簡単にふれることにする）。

一 白 書

白書は右にのべたように一九九三年七月にランカスター公領担当大臣^① (Chancellor of the Duchy of Lancaster) により議会に提出されたが、それは本文九章と付録 (Annex) 四つからなり、全体で九三頁といふかなり長文のものであった。そのうち「政府情報に関する実施規程案」(Draft Code of Practice on Government Information) と題された付録 A が、政府が白書本文を承けて実施しようと考えている情報公開のいわば要領素案を示しているのだが、それについて各方面からの意見を徴して、右にのべたように、第二章でみる「政府情報へのアクセスについての実施規程」が正式に定められ、一九九四年四月四日より実行されているわけである。

ところでこのような白書の提出にいたる経緯や白書を書く保守党政府の基本的スタンス、あるいは実施規程の定立の理由については、「イントロダクションと要約」と題された第一章の冒頭で白書自身が明確にのべているので、先ずそれをそのまま引用することにしよう。経緯やスタンスについて白書はいう(なお白書本文では例えば一・一というふうに、章とパラグラフを示してから叙述が展開されているが、本稿(上)で白書本文を引用する場合はこの数字の部分は省略する)。「開かれた政府は実効的なデモクラシーの一部である。市民は政府の仕事の基礎になった情報と分析に対し適切なアクセスの手段をもたねばならない。大臣と公務員は公衆に対し自らの政策、決定および行動を説明する義務がある。しかしながら政府はある種の秘密は守る必要があるし、また政府と関係をもつひとびとの適切なプライバシーを保護する義務がある。首相は昨年ランカスター公領担当大臣に政府における過度の秘密の領域を明らかにし、情報公開を増進する方途を提案するよう求めた。本白書はそのような検討の結論を提示するものである。^②」
次いで実施規程の定立、いいかえれば政府の情報公開についてのアプローチの仕方について次のようにいう。「三つ

のテーマが本白書における政府のアプローチを貫いている。すなわち事前に十分な情報を与えられたうえで政策決定と討論、および効率的なサービスの提供を促進するようなやり方で情報をあつかうこと、政府の政策、行動、決定を説明するため市民にタイムリーで入手も容易な情報を与えること、およびそうすることに十分な理由がある場合のみ、情報へのアクセスを制限すること、がそれである。政府は一連の実践的な手段のなかにこれらのテーマを具現化することによって、制定法による完全な情報の自由制度を求めてきたひとつの主たる目的に、そのような制度が必ず伴う法的煩雑さなしに³⁾ 応えられると信じる。」

こうして情報公開はデモクラシーの一部であり、行政情報を国民に公開することは政府の義務であること、ただし、にもかかわらず依然として秘匿が必要な一定の領域ないし事項が存在するという白書提出の経緯とそのスタンス、および情報公開の仕方としては情報自由法のような制定法ではなく、より *practical* な *steps* が望ましいという基本方針が、白書冒頭で明らかにされるのである。繰返していえば、この三点のうちの最後の点、すなわち制定法によってではなく、*practical steps* によって情報公開に努めることが望ましいとの保守党政府の方針が本稿(上)第二章でみる実施規程の制定と実行に連なっているわけであるが、それはわが国の一部地方自治体が情報公開を条例によってではなく、要綱によって実施しているのにいささか類似するといつてよいであろう。

結論めいたことを予めいえば、それが現在のイギリスの国レベルでの情報公開の特色であり、また限界でもあるのであるが、⁴⁾ ともあれ、このような白書の内容を以下ややくわしくみていくことにしよう。

さきに見たように、第一章は「イントロダクションと要約」と題されていて、その内容はまず白書提出にいたる経緯や白書の基本的スタンス等についてのべ、続いて全体の構成や第二章以下のそれぞれの章の要旨を予め簡潔に説明するものである。しかしその中心部分はずでに引用したので、第一章についてはこれ以上はふれずに、第二章から紹

介すると、この章は The Government's Record と題されていて、タイトルだけでは中味が必ずしも明確ではないが、要するに現在までの政府の主要な情報開示に向けての努力とその成果の列挙である（第一章でなされている第二章の要約のタイトルは Progress so far となっていて、こちらの方が The Government's Record よりもはるかに分かり易い）。

とりわけ最初に「政府はひとびとが彼等の生活に関連する重要な事項について自らの判断による選択の自由をもつべきであると信じる。情報は選択の一条件であり、一定レベルの質を提供するのである。公的サービスに対し他の実効的な選択肢が余りない場合ですら、情報は市民に彼等が期待し得るサービスの質を要求することを可能にし、サービス担当者に高い水準のものを提供しようプレッシャーをかけるのである。公的サービスについての完全かつ正確な情報、すなわち費用がいくらかかき、誰が責任者であり、公的サービスがいかなる水準のものを提供するかにについての情報を平易な言葉で与えることは市民憲章の基本原則である。それはサービス提供の全領域にわたって新しい発展へと導いた」とのべられているように、一九九一年六月発行の、公的サービス (Public Services) わが国という行政の概念とほぼ同義で使われているが、本稿 (上) ではそのまま公的サービスと記すことにする。したがって本稿 (上) で公的サービスないしサービスの語が用いられている場合は、文字通りのサービスの他に——とくに白書原文の直接引用の場合は——そのような意味もあることをここで断っておきたい) がいかに遂行され、あるいはその責任者が誰か等について秘匿せずに公開すべきことや、平易な言葉で完全かつ正確な情報を市民に伝えること等を公的サービスの基本原則とすることを謳い、またその具体化についてのべた市民憲章の趣旨をふまえ、またそれに照して現在までの政府による情報開示の進展の度合を項目別にのべるといふ仕組みになっている。

取上げられている項目は多数に上っているので、とくに目を惹くもののみを掲記すれば、まず保健行政がある。白

書はこの分野では、国民医療制度 (National Health Service) の患者に対し病院により、あるいは一般開業医 (GPs) を通じてなされるサービスに関し従来よりずっと多くの情報が与えられるようになり、また一九九二年六月以来患者の待時間の範囲が四季毎に公表されるようになったこと、あるいは一九九三年三月末までの年度、およびそれ以降の年度について、保健当局は個々の病院の活動実績や救急車の活動に関する報告書を提出するようになったこと、等の情報提供サービスの進展があつたことをのべている。

次いで国鉄 (British Rail) とロンドン地下鉄 (London Underground) についても現在国鉄当局はそのサービスの効率やパンクチュアリティについて四週毎に報告書を出し、地下鉄当局も各駅に貼られるポスターで路線毎の信頼性やパンクチュアリティの実績を示したりしていることがのべられている。

学校教育行政についてはすでに市民憲章以前に一九八八年教育改革法により、個々の生徒の記録、および学校で教えられるカリキュラムと個々、あるいは全体の生徒の成績についての情報の伝達につき、より公開性を高めるためのフレームワークが作られていることや、各学校の試験結果の比較一覧表が公表されるようになり、その結果親はとくにこどもの進学校を選択するのに便利になったこと、あるいはこの比較一覧表が学業成績のみならず就職実績も含むようになること、さらに政府は将来的にはより範囲を広げてそこに出席状況等も含まれるようにするつもりであること等がのべられている。

「公開の決定」 (Open Decision-Making) と題された項目の箇所では、「ひとびとが公的サービスと関わりをもつ時には、給付金やその他のサービスについての決定は公正かつ明確なルールに従ってなされたとの信頼を彼等が抱くようにする必要がある。このことを達成するには有資格者および当局がその決定をなすのに用いる手続と基準について容易に情報が得られるようにすることが肝要である⁶⁾」との一般論を承けて、給付金受給資格についてアドバイス

る無料電話サービスや申請について判断する規程や指令の公表、あるいはさまざまな税のシステムを説明するリーフレットの公刊や税に関する問合せセンターを通じてのアドバイスの提供、ひとつひとつが自分の税に関する事務が適切に行われていないと思ひ、また当局も当事者を納得させられない場合に独立の判断を下す外部の審判員の任命、等の各当局が現在実施しているサービスや措置が紹介されている。

またこの項では「説明が明確で用紙は記入し易いものであることがもちろん重要である。多くの省庁や関係機関はこの方向に向って大きな前進をみせた⁽⁷⁾」ともべられている。

地方行政については何よりも前述の地方自治（情報アクセス）法により地方議会自治体情報へのアクセスが可能となり、自治体が当面している問題について十分な情報をふまえた地域での討論が可能になったことが挙げられ（この法も含め、イギリスにおける自治体の情報公開の現状については前掲の拙稿「イギリスにおける情報公開」および拙著『情報公開・地方オンブズマンの研究』第一章を参照）、さらにはイングランドとウェールズの自治体が公営住宅の入居者に対し、うけられるサービスのレベルや実績について年次報告書を出すようになってきていること等も指摘されている。

途中を省略して環境情報の公開についての叙述をみると、「環境問題の重要性を認識して、政府は公衆の環境情報へのアクセス権を設定した。すなわち一九九〇年の環境保護法は空気、土地および水に対する重大な汚染を惹起する可能性のある産業工程について情報を与える記録簿への公衆のアクセス権を定めている。EC指令を履行する、環境情報への制定法によるアクセス権が一九九二年末に発効し、制定法で定められた公式の記録簿についてすでに利用可能となっている権利を補完している。環境情報への公衆のアクセス権を拡大するという原理は広範な賛同を得てきた⁽⁸⁾」⁽⁸⁾とまとめられている。

同種の食物の安全に関する情報公開についても、一九九〇年に農漁食糧省 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) が保健省 (Department of Health) と合同で、大臣と直接対話し、定期的に情報へのアクセスについて討議する消費者の委員会をつくり、その結果食品の安全や消費者保護に関わる問題についてこれまで以上に多くの情報が公表されるようになったこと、等が紹介されている。

「政府の活動」の項では前回総選挙 (一九九二年四月) 以降政府は政府の活動についての国民の理解を深めるため一層の措置を講じ、例えば一九九二年五月には政府の各種委員会、小委員会、ワーキンググループの構成や構成員名等を明らかにしたこと、およびこの情報は六ヶ月毎にアップデートなものにされることになっており、こうして現在政府部内の決定過程のより詳細な地図が国民に提供されるようになっていくことがのべられている。

途中をとばして「ホワイトホールへのより広範な経験の導入」と題された項に移ると、「政府は政府の公開は政府の政策と活動について情報を提供するのみならず、全公務員を通じて公開の文化を発展させることをも意味することを認める。その目的は公務員と他の機関との間で継続的かつリフレッシングな相互交流が行われ、両者の技術や経験が共有され得るのを確実にすることである。各省庁は相互に出向や一時職務委託を実施する計画を進展させるため、工業界、商業界、自治体および公益部門と提携を図るよう督励されている」として、政府・自治体・民間の各部門の相互人事交流もまた「開かれた政府」の実現のためきわめて重要である旨が説かれ、現に一九九二年にはこのようなケースが二〇〇〇件を上回っていることがのべられている。

取上げられている項目の紹介の締めくくりとしていわゆる民営化 (Privatisation) についての叙述にふれておくと、従来国営であった多くの事業が民営化された結果、大蔵省に多大の利益がもたらされ、消費者へのサービスが改善されただけでなく、以前にはホワイトホールのなかに隠されていたコストや決定の多くが明らかにされるように

なったとの、情報公開効果ももたらされたことがのべられている。すなわち株主として多くのひとびとが事業がいかにして運営されているかについて現在は従来よりもはるかに理解できるようになったというわけである。

以上大急ぎで第二章のいくつかのポイントのみをみてきたが、最後に同章末尾の「結論」と題され、今後とも情報公開に努めるとの政府の決意を表明した文章を紹介して、第二章についてのコメントを終ることにしたい。

「これまででのべられてきたすべての変化や改善を貫く共通の糸は、公的サービスは公衆に奉仕するためにあるということである。政府はこのことの実現の確保に努めている。ひとびとは公的サービスを利用するとき自分達の権利と資格がいかなるものであるかを理解できるべきであり、秘密が失敗や不適切な作用をおおい隠すために用いられることはないであろうとの確信をもたねばならない。公務員は現在一般に公衆と応待するときは名札をつけ、手紙あるいは電話では名前を明らかにするようになっていく。公的サービスはより責任を負うようになっていく—すなわちユーザーと協議し、地域の必要にサービスをマッチさせるようにしているのである。苦情の申立てとその救済のためによりよいシステムが発展させられつつあり、その結果謝罪がなされるのみならず、サービスはそのミスから学ぶこともある。政府は以上のすべての領域で進展を期しつつあるし、今後ともそうし続けるであろう。」¹⁰

このように第二章は情報公開に向けての政府の努力とその成果をのべるものであるが、第三章は Reasons for Confidentiality というタイトルが示すように一転、にもかかわらず依然として国家が有する情報のなかには公開することが妥当でないもの、あるいは公開が制限されるべきものがあることがのべられている。すなわち白書第三章冒頭は「公衆の情報へのアクセスの権利が法的用語で定義される場合、イギリスにおいてであれ、他の国においてであれ、情報申請者の権利は常に制限されてきた。『知る権利』ないし『情報の自由』は、すべてのそのような立法は秘匿しておくのが正当である資料を守る例外を定めているという意味で、どこでも制限された権利ないし自由である」¹¹

といい、さらに続けて世界の情報公開法制をみると、それぞれの非公開事項には共通性があるとして、それを次の一に分類しているのである。(一)防衛および国家の安全、(二)国際関係、(三)法の執行と法手続、(四)部内の意見、討論、助言、(五)経済の運営と徴税、(六)公的団体の取引上および交渉上の利益、(七)個人的なプライバシー、(八)営業上の秘密、(九)秘匿を条件に与えられた情報、(十)不合理ないし過度の量の公開要求の制限、(十一)時期尚早の公開請求の制限。

繰返していえば、白書第三章はこの一一の事項についての世界各国の法制のいろいろな非公開の方式を概観し、その非公開の合理性を検討して、結論としてはイギリスにおいても依然それらの事項は非公開ないし公開の制限が妥当である旨を説くのである(なお(一)ないし(三)は「イギリスにおける国家秘密保護法の改正」でみたように、その漏洩が刑事罰の対象とされ、また残りの一部と同類の自治体情報も「イギリスにおける情報公開」でみたように、地方自治(情報アクセス)法で公開の対象外とされているから、右の一一の事項についてはイギリスにおいてもすでに制定法上一定程度その非公開の必要性が確認されているのであるが、白書第三章はいわば改めて、そしてまとめて、これら一一の事項の非公開の必要性を示そうとするわけである)。

防衛と国家の安全に関わる情報の公開については白書は先ず一般的に次のようにいう。「公衆が手に入れることができるようにされた情報はまた潜在的に敵対している政府ないしテロリストの組織の手に入る可能性もある。その公開がわれわれの防衛や国家の安全を損なうために利用され得る情報はそれ故守られねばならない。しかしそれらの事項に関するすべてのことの絶対的な保護は適切な公共の利益を含む情報を引っ込めることを意味するであろう……」¹²⁾ こうして白書は防衛・安全情報の絶対的な秘匿に一応の留保は付すものの、明らかに力点は前半に置き、それ故続けてカナダをはじめとする各国の防衛・安全情報の保護法制を概観した後、結論としてイギリスにおける防衛・安全情報の秘匿の必要性を次のようにのべるのである。「政府は国家の安全や防衛に影響を与える決定はそれらの事項に

ついて議会に責任を負う大臣によってなされるべきであると信じる。つまるところ大臣が、何が害を惹起しそうかを最もよく判断できる地位にあるのである。政府は一般的には情報はその公開が実際の害を惹き起すか、あるいは惹き起しそうである場合にのみ保護されるべきであると信じる。しかしその多くは本来秘密にされてしかるべき要注意のカテゴリの情報に関してアクセス権を導入することには何らのメリットも見出さない¹³⁾。いささか婉曲な表現ながら、白書はこのように防衛・安全情報について公開請求権を設定することを不相当とするのである。

国際関係についても同様に一応の留保を付しつつ、結論としては秘匿の必要性がのべられている。この項は短いので全文を引用しよう。「益々重要な決定が国際的なレベルで行われるようになるにつれ、国際社会が当面している争点や選択が明確に説明され、理解されることが重要となっている。このことがイギリス政府が主要な環境問題について十分に情報を与えられた上でのグローバルな討論や行動を強く支持し、またEC内でその決定の透明性と公開性を増加させようとする努力を支持してきた理由の一つである。しかし諸政府はいつもすべてのカードの表を見せて国際関係を執り行うことはできない。例えば交渉の選択肢や外国における要注意の新事態をさまざまに比較評価する文書には秘匿の余地が認められなければならない。国際的な団体間のコミュニケーションはテロ、麻薬取引、国際的な金融詐欺、その他の犯罪と戦うための努力において一層重要な役割を果している。もしそのような情報の秘密が保障され得ないならば、犯罪に対する戦いにおいて必要不可欠な機密情報が相協力し合う機関の間で交換されることもなくなるであろう¹⁴⁾。」

続いて白書は法の執行と法手続に関する情報の公開についてのべている。この部分は比較的長いが、その論旨は結局はやはり秘匿の必要性を説くものである。中心部分のみを摘示しておこう。「潜在的な法違反者や犯罪者を助け、生命、安全あるいは環境を危険に陥らせ、あるいは科刑施設の安全を侵害する情報の公開にコミットすべきではない。

このことは例えば、住所やその他のテロリストにとって関心を惹く事項についての情報、あるいはある珍しい動植物の種や生息地の位置についての情報は公開されるべきではないということの意味する。詐欺を含む犯罪容疑の捜査は通常は被疑者やその他のひとから秘匿されておかねばならない。目撃者の証言、目撃者の氏名と住所、警察その他からの訴追官への報告書は、裁判所の求めによるような場合以外に公開されるならば、法の執行あるいは犯罪の防止ないし訴追を危険に陥らせ、あるいは(結局のところ) 真実の証拠は存在しなかった一時的な被疑者にきわめてアンフェアなことになるであろう。現に行われ、終了した訴追手続および途中で中止された訴追手続に関する資料が秘密のままにされ得ることが、関係する個々人と訴追手続の無欠性の両方に有益なのである。¹⁵⁾

行政機関内部で交わされた討論やそこで開陳されたさまざまな意見、あるいはなされた助言の公開についても白書は否定的である。「政府部内での意見、討論、助言の秘匿は公益と一致するものとして広く承認されている。内閣の公式の文書をとくに保護するとともに、部内の議事、討論、意見および助言を保護するのがアクセス権を設定した立法でも通常である。政府と公的団体は内密に検討することができるべきであり、このことは部内での討論や意見交換のノートは保護されるべきであることを意味する。そのような保護が欠けている場合は討論に際して率直さが失われ、おそれがあり、また会議や電話でいわれたこととファイルに記録されたものとの間のギャップも増大するであろう。助言の秘匿は一般職の公務員が政治的に中立である場合はより一層重要である。それが公開され、政治的立場を有利にするためあれこれと引証され得るならば、率直で確固とした助言はより一層困難となり、また政治的中立性および一般職の公務員と大臣との親密な信頼関係が侵食されるであろう。助言を公表する場合当該公務員の名前を消せばそれで充分であると時折り主張されることがあるが、それは信じ難いことである。¹⁶⁾」

これ以降でも白書は同様に結局は、経済の運営と徴税、公的団体の取引上および交渉上の利益、個人的なプライバ

シー、営業上の秘密、等に関わる情報および秘匿を条件に与えられた情報が非公開にされるべきこと、また不合理かつ過度の量の公開要求や時期尚早の公開要求は制限されるべきことを説いているが、煩瑣になるのでこれ以上の白書原文からの引用はもはや繰返さない。要するに投機、市場の混乱、不当な利得、税のシステムを悪用しての課税逃れ、競争上の地位のダメージ、プライバシーの保障（もつともそれは第三者に対するものとして、自己情報の開示請求権と区別されているが、後者についても健康に関する場合等はやはり制限されるとされている）、第三者の営業上の機密情報の保護についての政府の責任、将来の情報の提供の侵害、大量の予算の費消や当該機関の本来の作業へのしわよせ、時期尚早の公開が誤解をまねくおそれ、等のさまざまな理由を挙げて、白書はこれらの事項に関する情報が前四者に関するそれと同様、イギリスでは基本的に非公開とされるべきであるとするのである。

このように第三章は多くの民主国家でも何らかの形で一定の情報については秘匿の必要が認められているとし、イギリスにおいても同様にそれらの情報は非公開とされるべきことを説くのであるが、しかし第四章は第一章でのべられた、可能な限りの情報公開を *practical steps* で行うのは政府の責任であるとの精神に立戻って、「この限界内で政府の目的はより開かれた行政の文化と、新しい政策についての事実および分析的な情報ないし行政決定の理由を公にするもつと練り上げられたフレームワークを確立することである⁽¹⁷⁾」とのべる。すなわち第三章でふれられた一一の事項については非公開とされるべきであるとしても、それとは抵触しない新しい政策についての *factual and analytical information* および行政決定の *reasons* については公開が図られねばならないとし、しかも続けて、一般的にこれらの情報の公開を宣言するのみでは、いずれそれを遵守しようとの注意力も消え失せ、情報を求めるものよりもそれを保有するものの便宜に傾くことになるであろうとして、それを避けるための具体的な公開に向けての方途に話を進めるのである。

白書によれば、白書でのべられた意図を確たるものにするのに必要な要件は、いかなる情報を手に入れることができるかについて原理を明確にのべること、同じく情報が非公開にされることが正当である場合とはどのような場合であるかを明確にのべること、および政府機関と一定の距離を置いた権威ある独立の監督手段の設定、の三つである。そして政府はこれらの要件を具体的に盛り込んだ実施規程とその他のそれを補完する手段を推進することを提案し、前述のようにこの実施規程の草案を付録として白書に掲載するのである。

この際の政府の根本方針は二つである。つまり、一つは、その目的が公的サービスから何が売り物に出ているかを示し、権利、給付金、税金についての理解を深め、あるいは提案された政策の根拠を証明することによって政策決定と民主的手続を改善することである場合は、情報は政府により自発的に開示され、容易に国民の手に入るようにされねばならないということであり、もう一つは公表された情報のギャップを埋めるため、ひとびとの質問に答え、彼等が知りたいと思うことを告げる実効的なメカニズムを設けねばならないということである。

そこで実施規程草案は先ず一定の情報は政府により自発的に公にされることを担保しようとするが、この一定の情報には、政府が重要な政策上の提案を決定するにあたって関連し、かつ重要であると考えた事実および事実の分析、各省庁が内部的に定めた公衆との対応およびルールと手続に関するガイダンス、等を含む説明資料、行政上の決定の理由を説明する情報、サービスの水準およびこの水準に向けた目標や実績に関する情報、等が該当するとされている。他方ひとびとの合理的な要求に応じて示されるべき情報としては各省庁の政策、行動および決定に関する事実についての情報が挙げられている。前者と後者の対象は文面上は重なっているようにみえるが、要するに前者に満足しないひとに対してはより突っ込んだ情報入手のルートが設けられねばならないというわけである。

ただしいずれにせよ、第三章で例外的に秘匿されるべきとされた事項は実施規程の制定、実行にもかかわらず、依

然として秘匿されるべきものとされ、後述の実施規程第二部のリストがそのことを示すとされている。なお白書は実施規程がある特定の記録 (documents) ではなく、情報 (information) へのアクセスを図ろうとするものであることに注意を喚起している (彼等がみたい documents よりも、彼等が求める information をのべる方が一般的にはひとびとにとって簡単であることがその理由とされている)。

また白書は実施規程により入手できるはずの情報の提供を拒否されたと思料するひとびとからの苦情を審査する手続を各省庁が確立すること、さらにそれでもひとびとが納得しない場合は下院議員を通じて議会オンブズマンに苦情が申立てられ得るようにすべきことをのべている。すなわち前述の政府機関から一定の距離を置いた権威ある独立の監督手段とは具体的にはこのように議会オンブズマンのことを指すわけであるが、白書は裁判所や情報オンブズマンあるいは審判所ではなく、このように議会オンブズマンを実施規程の実行の監督手段とする理由を次のように六つに要約している。

一つは議会オンブズマンは議会のオフィサーであり、つまるところ大臣は議会オンブズマンの勧告により彼等がなした決定につき議会に責任を負うということである。すなわち独立の情報オンブズマンや審判所を設定した場合、議会オンブズマンの場合と異なって議会はその決定に何ら関わりをもてなくなるが、それは議会制民主主義の上から望ましくないというわけである。

二つ目は情報へのアクセスに関する多くの決定はそれを開示することによってもたらされる公益と非開示による公益との比較衡量によるが、議会がそのような決定に責任を負い、また柔軟に諸要素を比較し、判定するようにすることには充分な理由があるということである。ここでもまた議会制民主主義の視点から議会オンブズマンによる監督という手段が適切であることが説明されている。

続けて純粹に司法的な解釈に基づくアプローチは情報の保有者を極度に警戒的にさせること、議会オンブズマンの方が省庁との建設的、説得的かつインフォーマルな対話がし易いこと、裁判所や審判所による決定の場合は弁護士費用等コストがかかるが、議会オンブズマンによる申立ての処理の場合は無料であること、イギリスではこれまでに議会オンブズマンによる苦情の解決が実効的であったとの実績があること、の四つの理由が挙げられている。

こうして白書は各省庁が一九九四年四月よりこのような実施規程を実行するプランをそれぞれ準備するよう求めて第四章を終るのである。

以上の前半部分で白書の要点はほぼいい尽されているのであるが、ただ続く第五章と第六章でも現在までのところ実現はされていないものの、興味ある提言がなされているので、さらに加えてそのことにもふれておこう。

すなわち右にみたように、イギリス政府は情報公開について基本的には制定法によって国民にアクセス権を保障するスタイルはとらず、実施規程によって実行する途を選ぶ旨を宣言しているのであるが、しかし第五章と第六章で「個人記録」(personal records)と「健康・安全情報」(health and safety information)という二つの事項についてはいわばこの原則の例外として制定法によるアクセス権の設定に積極的な態度を示しているのである。のみならず、両章ではより突っ込んでアクセス権を設定する場合の留意事項等ものべられているが、以下この二章についてややくわしく紹介しておこう。

白書は個人記録（記録の主体の名前によって容易にアクセスできる記録の謂とされている）について制定法によるアクセス権の設定が必要な理由について次のようにいう。「政治過程を近代化し、また再構築するためにとられてきたイニシアティブの結果として、公的制度は一層開かれたものとなり、彼等が奉仕するひとの必要と見解に責任を負い得るものとなっている。これらの構造的変化はそれと共に公共部分のあらゆるレベルで情報公開についての文化に

変化をもたらしてきた。公衆と応待する公的制度で働いている者は現在彼等の顧客が自己についていかなる情報が保持され、何故それが必要とされ、さらに自己のケースを検討する際にいかに用いられるかを知ることができるように努めるのが自分達の仕事の必須の一部であるとみなしている。政府はこのことを歓迎し、またわれわれの公的制度への信頼はこのアプローチが個人記録に対する制定法によるアクセス権の設定という形で銘記されるならば、より一層高められるであろうと信じる。¹⁸⁾

次いで白書はこれまでに個人記録の開示のために作られた制定法を概観するが、いうまでもなくその中心は一九八四年のデータ保護法と一九八七年の個人記録アクセス法であり、より具体的にいえば両法によるデータ主体のアクセス権の保障である。しかしながら周知のように前者についてはコンピューターで処理される個人情報のみがその対象となり、後者に関しては手書きのデータにもアクセス権の保障の趣旨を及ぼそうとするものの、実際には住宅法地方当局と地方社会サービス当局の保有する個人情報のみが対象とされているという、根本的な限界がある。こうして政府はこの両法にみられるプロセスをより進め、政府によって保有されている個人情報へのより大なるアクセスを保障するため、「新たな、もっと包括的な政府ないし他の公的部門によって保有されている個人記録への主体による制定法上のアクセス権¹⁹⁾」を提案するとするのである。

白書はさらにこのようなアクセス権の性格や有様についてもかなり細かく叙述する。一つはその行使は「自然人」すなわち「私的資格での個人」に限られ、法人等とはもとより、営業上の資格での個人にもそれは拡大されることはないということである。ただし自然人であれば、国籍や居住地は問わないとされている。また記録の主体がこどもであるケースについては特別な規定が作られ、同様に自らのことを自分で行えないひとのために行動する指名された代理人 (nominated representative) に関する規定も作られる予定であるとされている。なお死者の個人記録に関し、最

近親者、遺言執行者、遺産管理人にアクセス権が拡大されるべきかどうかについては現在なお検討中であると付言されている。

さらにまたこの権利は不正確でひとを誤らせるおそれのある情報、あるいは古くなった情報の訂正と、そのような情報から生じた損害や苦痛の補償のための規定が作られることも含むこと、およびこの権利は documents ないし papers へのアクセスの見地から定義されることがのべられている。

こうしてみると白書自身も認めるように、実は白書による個人記録へのアクセス権の提唱は、一九八四年のデータ保護法の諸規定をそのままなぞるものとなっている。すなわち要約していえば、データ保護法のコンピューター処理される個人記録へのアクセス権の保障を、公的部門によって保有されている手作業による記録全般にまで拡大しようというのが白書第五章の提案の趣旨なのである。したがってまたデータ保護法の場合と同様に、提案されている新しいアクセス権も当該記録は主体あるいは権限ある代理人のみが入手できるという保護手段を含まねばならないことになるし、ある記録が一人以上に関係する場合は、第三者のプライバシーの権利が尊重され、守られねばならないともされるのである。

ともあれこのように白書は個人記録については例外的に制定法によるアクセス権の設定を説くのであるが、ただしいくつかの個人記録はその対象外とされている。例えば前述のようにこのアクセス権はイギリス人以外にも適用されるとされているが、しかし移民、帰化、領事事務、入国申請に対する人物安全確認のケースは除外されるべきものとされているのである。白書によればこれらの事項について記録の主体のアクセス権を認めるならば、政府がとくに重視している実効的な出入国のコントロールの維持の重大な弱体化を招くおそれがあることがその理由とされている。また同様に公的部門に雇用されている者の人事記録 (personnel records) にもアクセス権は及ばないとされている。

公的部門に雇用されている者と私的部門に雇用されている者で自分の人事記録へのアクセスの権利が異なるのは妥当ではないことがその根拠である。

最後にこの個人記録へのアクセス権を行使してなされた開示請求が拒否された場合の救済手段について、白書はアクセス権が実効的であるためには申請者は当局の求められた記録の開示の拒否にチャレンジする権能をもつべきであると、またアクセスが制定法に基礎づけられる以上、訴訟が最終的な救済手段であるとしつつ、その前段階としてそれよりも形式的でない手段が用意されるべきことを説いている。その第一は異議が申し立てられた場合先ず当該記録を保持している当局が自己の決定についてレビューを行わねばならないということである。その際には勿論当局といつても当初の非開示決定に携わらなかつた者がレビューを行わねばならない。さらに右のような部内のレビューに加えて、第三者的立場でレビューするため、独立の外部の審査機関を設ける必要があることのもべられている。繰返していえばこうした努力によつても問題が解決しない場合の最終手段として訴訟があるというわけである。

続いて第六章では前述のようにさらに健康・安全情報に関して新たにアクセス権が設定されるべきことが説かれている。白書によれば人間の健康と安全に関する政府の情報に対しては公衆は強い関心をもち、政府もそのことをふまえて一九九二年の環境情報規則によつて環境情報へのアクセス権を公衆に与えたのであるが、同様の原理が人間の健康と安全に関し公的部門によつて保有されている情報にも拡大されるべきであるとして、健康・安全情報に関する制定法によるアクセス権の創設の提案がなされるのである。しかもこのアクセス権は単に狭義の健康・安全事項のみならず、公的場所の安全、輸送システム、食物、消費財、環境上の健康への危険に関する情報等にも及ぶものとされている。

ただし第三章で説かれた一定事項の秘匿の必要性はここでも妥当するとされ、プライバシーないし営業上の秘密の

保護、あるいは公衆の健康と安全に責任を負う省庁や公的機関の実効的な活動の保障のため、健康・安全情報の一部は秘匿されるべきことも指摘されている。なおアクセス権を行使しての開示請求に対し拒否がなされた場合の救済手段については個人記録の場合とほぼ同様である。すなわち訴訟を最終手段としつつ、前段階として部内のレビュー (internal review) と独立の外的なレビュー (independent external review) の制度の確立の必要性がのべられているのである。

残りの三章のうち最終章の第九章は三〇年を経過すれば公的記録は閲覧可能となるという現行法の原則を妥当としつつ、将来できるだけ公的記録の開示を進めていくための諸プランを提示するものであるが、それは本稿 (上) の当面のテーマとはいささか迂遠なので省略して、第七章と第八章について最後にごく簡単にふれて本章を終ることにしよう。

「コストと費用」(Costs and Charges) と題された第七章は要するに情報公開請求を有料にするかどうかについて検討したものであるが、白書は「情報を供与するのはコストのかからない仕事ではない」とし、また「負担増となる仕事の最大部分は現在のところ主体にはみせられていない個人記録をみつけ、開示する準備を整えねばならないことに由来しそうである⁽²⁰⁾」として、とくに個人記録についてのアクセス権の設定という白書のプランの実現が大幅なコスト増をもたらすことを予想している。その結果白書は単純な請求については standard charge、複雑で広範な記録の調査を必要とする請求については additional charge という二段階の有料主義を宣明しているのである (ただし後述のように実際には前者についてはできるだけ無料化が図られている)。

第八章は「制定法規定のレビュー」と題され、現在の秘密保護 (漏洩禁止) 法制を概観し、今後のあるべき姿を提示するものである。白書は先ず、「制定法令集は国家情報の開示についてさまざまなアプローチを採用している。こ

これらのすべてが制限的であるわけではない。……しかしながら一般的には採用されているアプローチは特定の状況における場合を除いては、政府によって保有されている情報の開示を禁じることである。政府はこの種の制限条項をもったほぼ二〇〇の制定法を確認した。当該条項のすべてではないにせよ、多くは情報の無権限の開示に対する刑事制裁を含んでいる⁽²¹⁾という。

かくて白書によれば、これらの規定をレビューする場合は二つの点に注意を払わねばならないことになるのである。すなわち一つは当の法が開示が望ましいにもかかわらず、開示の拡大を妨げているかどうか、そしてまたそれ故開示の促進を可能にするのに法改正が必要かどうかであり、もう一つは開示の制限が必要だと考えられる場合でも、刑事制裁が秘密を遵守させるのに最善の方法かどうかである。

前者についてはかつては個人的で秘密の性質をもつ情報や営業上の理由のため秘密にされておくべき情報の提供を国家が市民に求めた場合、国家は当該市民に情報の秘密は確実に守られるとの保証を与えるべきことが当然と考えられていたが、最近は何が秘密にされておくべきかについての見解も変りつつあると白書はいう。すなわち個人の権利、健康・安全、あるいは環境に関わる情報についてはより大なる開示を求める声が高まっているのである。それ故政府はこれまでみたようにすでに環境情報へのアクセス権を設定し、また今回新たに個人記録や健康・安全情報の領域でアクセス権を導入しようとするのであるが、ともあれこうしてみるとこれらの分野での既存の秘密保護法制は余りに制限的すぎる面があり、設定済みのアクセス権や導入予定のそれと抵触するかなりの条項が廃止されることになるものと予想される。

しかし白書は他方ではこれらの情報開示の拡大の流れにもかかわらず、現行の秘密保護法制が依然守られねばならない領域もあると指摘する。その一つは公営住宅の賃貸借、養子縁組、教育上の記録、給付金や税金、あるいは医療

上の記録等の個人のプライバシーに関わる情報である。これらの情報については白書は記録主体のアクセス権は提案するけれども、その他のひとに対しては依然秘匿されねばならず、そのための現行法制はなお維持され続けねばならないとするのである。第二に銀行および金融業務部門での規制情報や雇用者、公衆、海外の規制者等から自発的に寄せられた情報である。これらの情報については「秘密」が果す役割がきわめて大であること、あるいは情報の開示が以後の情報収集を困難にすることがその理由とされる。第三は統計上の目的のために提供された情報である。これらは個人や会社により統計の形でのみ公にされるとの了解の下で提供されたのであり、その内実を開示することはこのような了解を裏切ることになるのである。

なお白書は現行法上秘匿が要求されている他の領域についてもさらに若干そのような政策の維持の是非を論じているが、その基本的態度は情報開示の拡大の必要がある場合も、現行法の枠内でそれを行うこと、すなわち行政上の措置によって情報の公開を拡大するというものであり、個人記録や健康・安全情報を除いてはアクセス権の設定によってではなく、実施規程によって情報の開示の拡大を図っていくという白書のトーンとの整合性があくまでも意識されている。

刑事制裁については「刑事制裁は必要か？」との小見出しが示すように現行法の刑事罰の多用には白書は懐疑的である。すなわち「情報が秘密である場合、適切な保護が与えられることが重要である。にもかかわらず確認された純然たる刑事制裁の数とそれが『秘密の風潮』を高める可能性は代替手段の再検討を正当化する」⁽²²⁾とのべているのである。

しかし白書はまた他方では懲戒手続や民事手続（とくに秘密侵害—breach of confidence—訴訟）といった代替手段にも欠陥があり、したがって刑事制裁を全面的に排除することも適当ではないとする。この白書のいう欠陥とは例

えば懲戒手続についていえば、それが現に公務員である者のみに有効であり、過去に公務員であった者による情報の漏洩には何ら役に立たないことであり、秘密侵害訴訟についてみれば、政府省庁は漏洩によって侵害される私的生活や個人的感情をもたないものであるから、国王は私人よりも秘密を主張するには弱い立場にあり、またそもそも国王に對し損害賠償金が与えられることも現実には蓋然性が少ないということである。こうして白書は真に秘密にされるべき事項の漏洩にそれが限られること、および秘密の領域がどこにあるかがより明確に知らされることを条件として刑事制裁の存続の必要性を認め、また結局はそれが最も有効な秘密保護の形式であるとするのである。

ただし白書はさらにそれに加えて刑罰適用の適正化のために求められるオプションの一つとして「害の基準」(harm tests)の導入があることを説く。いうまでもなくこの概念は一九八九年国家秘密保護法で採用されており、その評価についてはすでに「イギリスにおける国家秘密保護法の改正」でふれたので、ここでは説明は省略するが、白書は今後の情報開示についてのすべての立法に際し、また現行規定についてもチャンスが生じた時には―それを否定する強い公益上の理由がない限り、それを導入するとの前提の下に―この概念の採否の検討がなされるべきことを提案するのである。なお同様に一九八九年国家秘密保護法制定の際に論じられた「事前の公表」と「公益」の抗弁(このことについてもくわしくは右の拙稿を参照)については白書は当時と同じく今回もその導入は事態を曖昧にするとして否定している。

以上白書の全九章を一通りみてきたが、次に章を改めて一九九四年四月四日より実行されている実施規程を概観することにしよう。⁽²³⁾

二 実施規程

右にみたように白書はその第四章で実施規程（以下単に規程ということもある）のあらましについて語り、またそれを具体化した素案を付録として掲記しているが、一九九四年四月四日より実行されている実施規程もほぼこの白書のプランと素案に沿うものになっている。すなわち例えばタイトルが‘Open Government’²⁴と見出しの下、‘Code of Practice on Access to Government Information’²⁵となつて、白書の付録段階の‘Code of Practice on Government Information’²⁶が加えられている等の小さな変更はあるが（その他に子細にみると叙述の順序の入れ替えや項の細分が目につくが、その一々については指摘しない）、大筋では特段の変更はみられないのである。

具体的にのべると、規程の構成は第一部と第二部に分れているが、第二部は防衛や安全に関する情報等、公開の例外とされるべき事項を一五項目にわたって列挙し、説明を加えるものであるので、情報の公開そのものについては主として第一部であつたことになる。

この第一部冒頭は「目的」と題されていて、実施規程の一般的目的および個別具体的目的をのべているが、先ず前者について規程は、「この実施規程はその公開がこの規程の第二部で示されるような公益に適わない場合を除いては、市民憲章の下で国家情報へのアクセスを拡大し、合理的な情報供与の請求に応えようという政府の政策をサポートするものである」という。次いで規程はさらに細かく具体的に目的を三つの側面から説明する。すなわちその一は提案された政策の検討の基礎となった事実や分析に対するアクセスを拡大することによって政策の決定と民主的手続を改善することであり、その二は行政上の決定の理由が示されるのを保障することによって、個人と会社の利益を守ることである。またさらに市民憲章の下で確立された公的サービスの原理をサポートし、拡大することも合せて目的とさ

れている。ただしこれらの目的は個人的および営業上の秘密の情報のプライバシーを確保するための高度の注意の水準を維持し、また制定法の要請とこの規程の第二部に従って、その公開が公益のためにならず、あるいは個人的プライバシーのない第三者の秘密を侵害しそうな場合には秘密を保持する必要があることによって、バランスがとられるものとされている。表現はこのように「バランスがとられる」ということになっているが、いうまでもなく端的にいえばそれは「制限される」ということである。

こうしておいて規程は白書や素案のプランそのままに、続いて政府が自発的に公開する情報と、請求により公開する情報についてのべる。

前者は五項目に分けて説明されているが、その一は政府が主要な政策についての提案と決定の形成に関係があり、また重要であると思料する事実と事実の分析である（なおこのような情報は通例は政策や決定が公表された時に公開されるものとされている）。その二は各省庁の公衆への対応の仕方を説明する資料であるが、具体的にはそれは各省庁のルール、手続、職員への内部的ガイダンス、および公衆への対応に際しての各省庁の行動のよりよき理解に資する同様な行政上のマニュアル、等々である。またその三は行政上の決定についての関係者への理由の公開であり、第四は市民憲章に従って公開される情報である。この四番目の項目はさらに、公的サービスがいかに遂行され、その費用がいくらかかり、誰がその責任者であり、いかなる不服の申立てと救済請求の手続が可能であるかについての完全な情報と、どのようなサービスが現に提供されており、どのような達成目標が設定され、どのようなサービスの水準が期待され、また達成された成果がどうであるかについての完全で、またできるならば比較可能な情報、の二つに分けられている。そして最後に特定の求めに応じて各省庁が公表する自らの責任領域に関する政策、行動、決定、その他の問題についての情報が挙げられている。

もう一つの請求により公表される情報については規程はごく簡単に、情報は可能な限り早急に供与されねばならず、単純な請求への回答期限は請求受理後二〇日以内を目途とすること、この期限はかなりの調査や資料の整理が必要な場合は延長され得ること、および求められた情報が規程の諸条項により供与され得ない場合は通常は説明が与えられることのみをのべている。なお右にみた政府が自発的に公開する情報についての第五番目、すなわち特定の求めに応じて政府省庁がその政策等に関する情報を公開する場合と、この請求により情報が公開されるケースは一見重複するようにはみえるが、後者は先にみたように、公開された情報と自己の知りたい情報との間にギャップがある場合の手段と位置づけられているから、一番目から四番目の項目に該当せず、それ故未だ政府省庁により自発的に公開されていない情報の公開を請求したい場合は先ず前者を用い、それでも満足できない場合にはさらに後者を用いることができるということなのであろう(ただし実際には特段の区別はされないであろう)。

規程第一部はなおこれも白書のプランや素案にほぼそのまま沿って、さらにいくつかの事項について定めている。例えば規程が適用されるのは議会オンブズマンの管轄内にある政府省庁であること、請求に係る費用については各省庁がそれぞれ定め、またその詳細は請求に基づき国民が知り得るようにされるべきこと、規程は政府保有の情報のみに適用され、裁判所(審判所、調査等も含む)が保有する情報には適用されないこと、等を定めているのである。また規程により供与されるべきであった情報が供与されなかったり、不当な費用が要求された場合は不服は先ず関係省庁に申し立てられ、それでも申立人が満足しない場合は下院議員を通じて議会オンブズマンに不服が申し立てられること(ただし前者の前置主義が明記されているわけではない)も謳われている。こうして司法的救済ではなく、省庁内部での不服のレビューと議会オンブズマンによるレビューを救済手段とするという白書段階の構想がそのまま維持されているのである。

こうした規程第一部を一読して直ちに気付かされるのは、それがきわめて一般的、概括的な定めにとどまっておりましたが、結局この規程の下でどれだけの政府情報が実際に公開されるかは各省庁が規程が定める自発的に公開されるべき五項目に自らが保有する情報のどれが、あるいはどれほどが該当すると判断するか、また請求を正当としてどれだけの情報を供与するかにかかっているということである。そうであればこそ、その実効性の確保のためには各省庁の規程への対応状況についての絶えざる点検が必須のこととして求められるのであり、事実先にもごく簡単にふれ後にややくわしく紹介するように、政府は規程の実施状況についての年次レポートを出すことにしているのである。

しかし当面は再び規程に戻って、その第二部について紹介することにしよう。

第二部は前述のように公開原則の例外となる事項を定めているが、素案そのままに規程もそれを一五項目に分け、「害 (harm or prejudice) の基準」を大幅にとりいれている。なおこの「害の基準」については規程は冒頭「harm あるいは prejudice という語が使用されている場合は現実の harm あるいは prejudice と、危険あるいは harm ないし prejudice の合理的な予見の両方を含んでいる。そのようなケースでは公開から生じる何らかの harm ないし prejudice が、情報を国民が手に入れることができるようにすることによりもたらされる公共の利益によつて陵駕されるかどうかを検討されねばならない」とのべ、その趣旨を敷衍すると共に、その理解を誤ることがないように求めている。また同様に規程は最初に「非公開条項は個々人に不公正さをもたらすようなやり方で解釈されてはならない」とも注意している。

このような前置きを承けて規程第二部は一五の非公開項目を順次挙げ、それぞれについて簡潔に、またある程度具体的に説明するのであるが、トップに置かれているのは「防衛、安全、国際関係」である。そしてそれには「その公開が国の安全ないし防衛に害をもたらす情報」、「その公開が国際関係ないし問題の処理に害をもたらす情報」、およ

び「外国の政府、裁判所ないし国際機関から秘密裡に得られた情報」の三つが該当するとしている。

次いで「部内の討論と助言」が挙げられ、「その公開が部内の討論のフランクさや正直さに害を与える情報」という説明が加えられている。しかし規程はそれにとどまらず、さらに細かく具体的に、この項目には「内閣および内閣委員会の議事」、「部内での意見、助言、勧告、協議、討議」、「部内での政策分析に関する予測や想定。代替的な政策のオプションの分析および却けられた政策のオプションに関する情報」、「政府省庁、公的団体、規制団体間のコミュニケーション」等が含まれることをのべている。

その次には、大臣と女王あるいは王室のメンバーとの秘密のコミュニケーション、あるいは枢密院の秘密の議事に関する情報という、「王室とのコミュニケーション」が短かく掲記され、続く四番目に「法の執行と法手続」が置かれている。それは「王室とのコミュニケーション」とは対照的に(a)から(h)まで細かく分けて、かなりくわしく説明されているが、主なもののみ紹介すれば、「公正な裁判と法の執行あるいは適切な運用を含む司法の運営に害をもたらす情報」、「その公開が法手続あるいはいずれかの審判所、公的調査あるいは他の正式の調査の手続に害を与える情報」；、「完了された、あるいは終了させられた手続、もしくは手続の執行をもたらした、あるいはもたらしたであろう調査に関する情報」、「その公開が犯罪の予防、捜査あるいは発見、犯人の逮捕ないし訴追、あるいはいずれかの建物ないし刑事施設の安全に害を与える情報」、「その公開が公共の安全ないし秩序に害を与える情報」、「その公開が何人かの生命あるいは肉体的安全を危殆に陥らせ、あるいは法の執行ないし安全のため秘密裡に与えられた情報ないし助力のソースを明らかにする可能性のある情報」、等々である。その広範さと多岐さからしてこの第四項目該当として各省庁が非公開とする情報は今後恐らくかなりの量に上るのではないかと予想される(ただし初年度の実績ではこの項目が援用された回数はいくつか少ない)。

第五項目の「移民と帰化」は殆ど説明なしに白書同様ただその項目のみが記されている。第六、七、八項目はそれぞれ再び説明がややくわしくなっているが、そのうち第六項目は「経済の実効的な運営と徴税」と題されていて、「その公開が政府の経済運営の能力を害し、公的なマーケット・オペレーションの運営に害を与え、あるいは不当な収益ないし利益につながる可能性のある情報」と、「その公開が税、納付金、国民保険負担金の賦課ないし徴収に害を与え、あるいは課税逃れないし脱税に資す情報」の二つがその具体的なケースであるとされている。第七項目は「公的サービスの実効的な運営と作用」とされていて、要約すればそれを公開するとあるいは不当な収益ないし利得につながりかねない情報や、政府省庁ないし公的団体の適切かつ実効的な活動に害を与える情報がその謂であるとされている。八番目の項目も各省庁の活動の利害に関わる事項という点では七番目のそれといささか共通性があるが、「公的雇用、公的任命、叙勲」というタイトルが付されていて、要するに公的職務に就いている者の人事記録、雇用と任命に関して大臣等より秘密裡に与えられた情報、意見、評価、および叙勲の推薦に関して与えられた情報、意見、評価、等がその具体的内容である。

「大量ないし嫌がらせ的請求」と「公刊ないし公刊との関連での時期尚早性」と題された第九項目と一〇項目は、それぞれ嫌がらせ的な、あるいは明らかに不合理ないし漠然とした情報の請求、あるいはその大量性等のため不合理な財源の流用を必要とする情報の請求と、公刊されているか、間もなく公刊される情報、あるいはその公開が予定されている公表ないし公刊との関連で時期尚早である情報、と簡単に説明されているだけである。なおこの二つはどちらかといえば非公開事項ないし情報というよりも公開不要のそれといった方が正確であるように思われる。

第二一項目は「研究、統計、分析」と題されているが、内容は未完成の分析、研究ないし統計で、その公開が誤解をまねくおそれがあるか、あるいはその保有者から公刊のプライオリティないし商業上の価値を奪うおそれがある場

合、および単に統計の準備、研究の遂行、ないし健康と安全のための監督用に保有されている情報で、その研究、監督のレポートないし製品に関するもの、と説明されている。

そのタイトルが「個人のプライバシー」と「第三者の営業上の秘密」とされている第一二項目と一三項目は当然それのみで当該項目の性格は理解でき、事実説明もごく簡単である。

「秘密裡に与えられた情報」という第一四項目は比較的くわしくその内容がのべられているが、それをそのまま紹介すると、その秘密が守られるとの制定法による保証の下で情報を与えたか、現実にも黙示的にもそれを提供すべき何らの法的義務を負わず、またその公開に同意していないひとによって秘密裡に提供された結果保有されている情報、提供者の同意なしに公開すると将来の同種の情報の提供に害がもたらされる情報、および秘密裡に供与され、その当事者への公開は彼等の肉体ないし精神の健康を害するか、ただ医師によってのみ公開されるべき医事情報、である。

最後の第一五項目は「制定法およびその他の制約」となっていて、一読いゆる法令秘情報を指すことが看取されるが、説明は通常の法令秘事項に加えて、その公表が議会特権の侵害を構成する情報もそこに含まれるとしており、議会特権（わが国で国会議員の特権といわれるものと重なる部分が多いが、イギリスの議会特権の方がより広範である）の侵害が重大な違法行為とされるイギリスの憲法事情を反映するものとして興味深い。

最後にこれらの非公開事項を念のため一九八五年の地方自治（情報アクセス）法のそれと比較してみると（地方自治（情報アクセス）法では非公開を義務づけられる情報と非公開にできる情報に分けられているが、両者を合せて比較する）、大なり小なり共通するのは第四、七、八、一二、一三、一五項目等である（拙著一〇〇～一二頁を参照―第九、一〇、一四項目については地方自治（情報アクセス）法では明示的には言及されていないが、恐らく解釈によりその非公開にできる一五項目のいずれかに含められるか、実務上何らかの工夫がなされているものと思われる）。い

いかえると、防衛・安全・国際関係情報、王室とのコミュニケーション、移民と帰化、実効的な経済の運営等は規程の非公開事項としては挙げられているが、地方自治（情報アクセス）法では上っていないのである。わが国でもよく、国と自治体が担当する事務には相違があるため、両者における情報公開制度も自ら異ならざるを得ないといわれるが（もつともともすればそれが国の情報公開制度の整備・確立の遅れのエクスキューズにされることには勿論批判がなされねばならない）、その一端がここに窺えるのである。

なお部内の討論や助言、分析および研究、統計は規程では右にみたように非公開事項とされているが、地方自治（情報アクセス）法では行政各部が自治体議会に提出した報告書ないしその重要部分の基礎になっている事実や事項を示し、報告書の準備にあたって相当程度依拠された文書（background papers）も公開されることになっているから、この二項目については自治体では公開される可能性があり、この点では自治体の情報公開制度の方が先行しているように思われる。

ところで右にみたような実施規程が一九九四年四月四日より実行されるに先立ち同年三月二八日ランカスター公領担当大臣は議会に対し、規程の進展状況につき政府が毎年報告書を提出することを確約した。そしてこの約束に従って先ず一九九五年に前年一二月までの各省庁の実施規程に関する経験やそれまでに生じた一般的、個別的論点、あるいは情報公開請求件数やその処理結果、等をのべた一九九四年報告書が第一回目の報告書として発表された。それは実行後九ヶ月間の実績を示したものである（なおこのように報告書がカレンダー・イヤーに基づき発表されたのは、議会オンブズマンの報告書の発表のサイクルに合せたためと説明されている）、報告書自体がいうように中間報告的な性質をもつものであるが、それでもそこにはいくつかの興味ある事実や指摘が含まれている。本稿（上）の最後にそれらを簡単にみてみよう。

「モニタリングより生じた個別的論点」と題された、イントロダクションに次ぐ最初の記述のなかで先ず興味を惹くのは、「請求源」(sources of requests)という、九ヶ月の間に実際に情報公開を請求した者や団体についてのコメントである。それによれば、このような請求源を個人、企業、メディア、学術団体、慈善団体・運動体 (campaigns and lobby groups)、両院の議員、その他、に分けてみると、すぐ次にのべるように省庁によりそれぞれが占める割合には相当に差があることが指摘されている。ただ反面多くの省庁に対する請求のかなりの部分が運動体、とりわけアメリカ的な情報自由法の制定を求めている「情報の自由のためのキャンペーン」からなされているという共通性もあり、その狙いは往々にして実施規程の射程距離を調べようとするものであるとの分析も示されている。

なお報告書の付録1に請求件数やその請求源の内訳が各省庁毎に掲げられているが、それを合せて紹介しておく、件数が多いのはウェールズ省 (Welsh Office—一〇五九件)、雇用省の雇用サービス局 (Employment Service—八三一件)、内務省 (Home Office—二六五件)、内国歳入庁 (Inland Revenue—九〇件)、等であり、請求源については、ウェールズ省と雇用部では個人からの請求が最も多く、内務省については学術団体やその他からの請求、内国歳入庁では企業からの請求がその最大数を占めている。また全省庁のトータルでみると請求件数は二六〇〇件、請求源の内訳は個人三八・三%、企業一五・三%、メディア一三・三%、学術団体一六・二%、慈善団体・運動体五・三%、両院の議員六・四%、等となっている。

「請求された情報」という項では、請求がそのまま受容され、求められた情報が公開されたケースと、それが拒否されたケースについてコメントされているが、後者のケースはごく少ないことがのべられている。なおこれも付録1によって紹介すると、先にのべた総請求件数二六〇〇件中二四九三件は二〇日以内という規程が設定した標準処理期間内に公開されており、全部開示拒否は八九件、一部開示拒否は二一件のみである。

続く「非公開事項」(Exemptions)という項では、公開の全部ないし部分拒否がなされた場合にその根拠とされた事由についてコメントがされているが、それによれば前述の規程第二部が定めた一五の非公開項目のうち非公開の根拠として援用された回数が多いのは第二項目(部内の討論や助言)、第七項目(公的サービスの実効的な運営と作用)、第一三項目(第三者の営業上の秘密)、および第一四項目(秘密裡に与えられた情報)の四つである(なおこれについても詳細が付録1に掲記されている)。

「処理時間」(Response times)では集計の結果先にもふれたように各省庁は一般的には二〇日間内という実施規程が設定した標準処理期間に請求に応じていることが明らかになったとされ、また当然のことではあるが、それよりも期間が延びた場合は通常はそれは事実の複雑さに由来することや、さらにこの遅延のケースのなかには「請求源」の項でみたような、運動体が規程の射程距離をテストするために提起した申請に関わるものもあること等がのべられている。

なお「処理時間」に関連して不服が申し立てられた場合の審査時間について合せて紹介しておく、規程ではその場合の時間については特段の言及はなく、各省庁の裁量に委ねられているが、これも付録1によれば、各省庁に不服が申し立てられた二六件中一六件は二〇日以内にレビューが終了しており(二六件中一一件では追加の情報が提供され、逆に一四件では原決定が認容され、また一件では陳謝がなされている)、全般に各省庁の部内レビューがかなりスピーディに行われていることが窺える。

他方「実施規程より生じた一般的論点」と題された報告書の後半部分で興味をひくのは、一つは請求に係る費用の問題である。前述のようにこのことについては規程では各省庁がそれぞれ定めることになっているが、報告書をみると実際には「政府の意図は費用が徴収される場合は、それは申請者の利益と納税者の利益との間で適度のバランスを

とるべきであるということである⁽²⁷⁾として、内閣府の公的サービスと科学局 (Office of Public Service and Science) が各省庁の費用スキームのガイドラインを定めている。それによれば、「各省庁は自らの任務の公正かつ責任ある遂行の一部として公衆がもつ必要のある情報の供与については費用を徴収してはならない。すなわち給付金・補助金・権利・資格、サービスの水準と利用可能性、申請者に係る行政上の決定の理由、市民がある決定につきアピールの権利を行使したり、不服を申し立てたりする場合の方法、ビジネスないし商業上の利益に係る事項に影響を与える規制要件、現存する各省庁の政策ないしイニシアティブの主要なポイント、等を説明する情報は通常は無料で手に入れることができるようにされねばならない。請求された情報がこれらのカテゴリーのどれにも入らず、作業の負担増をもたらすならば、費用を徴収してもよい⁽²⁸⁾」とされている。

各省庁はこのガイドラインを応用して自らの費用スキームを定めているわけであるが、付録4にその概要が紹介されている。それをみるとタイプとしては、単純な請求 (simple request) については無料とするもの、請求を処理する時間を基準にし、一定時間 (省庁により、一時間、二時間、三時間、五時間、半日、とかなりバラエティに富んでいる) 以下で処理できる請求は無料とするもの、請求の処理に要する費用を基準にし、一定額 (五〇ポンドと一〇〇ポンドの二つに分れている) 以下で処理できる請求は無料とするもの、の三つがあることが分る。

このような費用スキーム (右のように無料のケースを定め、それに該当しない場合は有料とするシステム) については「情報の自由のためのキャンペーン」⁽²⁹⁾その他が、情報を求める者にとってはそれがバリアーの役割を果しているとの批判を展開していることも紹介されているが、報告書はそれは個々の不合理な費用の例に向けられているよりも、費用スキームそのものに向けられ、また多くの場合には請求は実施規程、ガイドライン、各省庁の無料時間のどれかによって費用を徴収されることなく応じられていると反論し、費用スキームを擁護している。なお費用についての不

服もオンブズマンが調査し得ることが付言されている。

報告書後半はこの費用の問題の次に申し立てられた不服の処理状況についてのべているが、そこでは先にみたように部内のレビューの結果申し立てられた不服のほぼ半数近くで追加の情報の開示があったことが言及されるとともに、部内の、あるいは実際にはオンブズマンのレビューにもち込まれたケースの多くは以前から継続していた長期間の争いが実施規程による新しい不服申立てのメカニズムにのせられたものであるか、あるいは規程の射程距離をはかる境界領域のテストケースであったことが指摘されている。

また報告書本文と付録2を合せてみると、オンブズマンには二八件の不服が申し立てられ、そのうち報告書発行時点では五件につきオンブズマンの調査報告書が出され（その発表までの平均期間は一五週）、六件で調査が終了し、七件は管轄外として却けられている。なお前述のように厳密な部内レビュー前置主義はとられていないが、部内のレビューを経ず直接に自らに申し立てられたケースでは、オンブズマンは通常は関係省庁が先ず当初の開示請求に係る決定を再検討する機会を与えることにしている旨がのべられている。ただし申立人が当初の決定の際に部内のレビューを求めることができる旨を教示されなかったため、オンブズマンが直ちに調査に取掛った例も合せて挙げられている。

以上は主として情報の公開が請求されたケースについての初年度の経験をのべたものであるが、実施規程のそもそもの眼目である政府による自発的な情報の開示の状況については付録3でそのいくつかの例が掲記されている。

最後にこのような規程の実行状況をふまえて一九九四年報告書は「結論」として次のようなまとめを置いてしめくくりとしている。「実施規程は法的な複雑さなしに情報の自由法の主要な目的に対処するひとまとめになった諸方策の一つである。規程のインパクトは長い年月にわたってのみ完全に測られ得るが、すでに主として各省庁によって提

供される部内のガイダンス資料のような、自発的に公にされる情報の量において、規程が積極的な効果をもちつつあることは明らかである。規程はまた情報の供与の拒否に疑念が表明された場合に備えて、統一された部内のレビューの仕組みを導入し、それはさらに下院議員にオンブズマンに不服を付託するよう求める機会もあることよってフォローされている。これらの手続は未だ広範には用いられていないが、初年度のケースはそれらが申請者を費用のかかる法的な議論に巻込んだり、あるいは議会への大臣責任制を侵食することなしに、実効的で独立の救済手段を提供していることを示している。⁽²⁹⁾」

このように一九九四年報告書は実施規程の成果を積極的に評価し、情報自由法に代る実施規程の実行が正しい選択であったとの判断をにじませているのであるが、果して真にその通りであるかは報告書自体も認めるように結局は今後のかなりの年月の経験の総括をまたねばならないであろう。

(1) このポストについては神戸史雄氏の適切な紹介があるので（同氏著『イギリス憲法読本』一一二頁）、それをそのまま引用させていただくことにする。「ランカスター公領は小さな荘園の一種であり、イングランド王国の領域に属しているものの、形式的には全く別の王国を形成している。ヘンリー四世がランカスター公領を相続して以来、イングランド王が統治することとなっているが、ランカスター公領はイングランド王国と合併されていない。このためランカスター公領の領主としての、公領内の裁判官の任命・公務員の任命・訴えの処理をイングランド王から任せて行うのがこのランカスター公領担当大臣である。しかしランカスター公領は必ずしも大きい領域ではないので、実質的な職務はほとんど無いにひとしい。七百年以上の伝統あるポストであるため、閣内大臣の地位を与える必要のある有力政治家を遇するためのポスト、特命事項の処理にあたる政治家のための好適なポストとなっている。」

(2) Open Government, p.1.

(3) Ibid., p.2.

(4) ハル大学教授バーキンショーはこのようなイギリスの情報公開制度を強制できない「恩恵と好意」(grace and favour) 規定による方式とか、「自発的性質」(voluntary nature) あるいは「非法的義務」(non-legal duties) とする。このように行政府の裁量によって与えられる公開の約束は、それが与えられると同様に簡単に反故にされ、また主要な西欧民主国においては立法以外によって情報公開制度が導入された例はないとして、きわめて批判的である。P. Birkinshaw, "I only ask for information"—the White Paper on open government (in *Public Law*, Winter 1993), pp.557, 559, 561.

- (5) Open Government, p.7.
- (6) Ibid., p.9.
- (7) Ibid., p.10.
- (8) Ibid., p.12.
- (9) Ibid., p.16.
- (10) Ibid., p.19-20.
- (11) Ibid., p.21.
- (12) Ibid., p.22.
- (13) Ibid., p.22.
- (14) Ibid., p.23.
- (15) Ibid., p.24.
- (16) Ibid., p.24-25.
- (17) Ibid., p.32.
- (18) Ibid., p.38.
- (19) Ibid., p.39.
- (20) Ibid., p.50.
- (21) Ibid., p.53.
- (22) Ibid., p.57.
- (23) 注(4)でみたバーキンショーは、結論として白書の提案は穩健ではあるが、ホワイトホールでは海流の変化がみられ、文

化の変化の促進に連なるものとするものの、ひとびとを権利主体としていない点で、多くの英語のコモン・ロー圏において笑止千万なものともなわれるであろうとしていふ。Birkinshaw, op. cit., p.568.

- (24) Open Government / Code of Practice on Access to Government Information, p.①.
- (25) Ibid., p.⑤.
- (26) Ibid., p.⑤.
- (27) Open Government / Code of Practice on Access to Government Information / 1994 Report, p.6.
- (28) Ibid., p.7.
- (29) Ibid., p.11.