

意見書

2007年（平成19年）7月13日

大阪地方裁判所
第7民事部御中

原告 上脇 博之

第1 憲法と「知る権利」についての総論

1 「知る権利」の保障を肯定する通説の立場

日本国憲法は、いわゆる「知る権利」を明文で規定はしてはいないものの、それを保障していると解される。このような憲法解釈は、学説における通説的な地位にある。簡潔に書かれている代表的な見解を幾つか紹介する。

- ・ 「情報化社会の進展に伴って、国民が『知る権利』を有することは、今日一般の常識になりつつある。わが国の憲法の中には、知る権利という言葉はどこにもないけれども、この権利は暗黙のうちに前提とされているといってもよい。」（小林直樹『憲法政策論』日本評論社・1991年82頁）。
- ・ 「情報管理者が積極的には開示をしたくないものを含めて開示を要求する場合に」「管理者の拒否を乗り越えて情報の開示を求める国民の権利が保障されなければならないことには異論はなかろう。」「『情報開示請求権』としての『知る権利』が『憲法上の権利（ないし基本的人権）』であることについては学説情ほぼ一致がある。」（横田耕一「行政情報公開・保護の憲法的根拠」春日市個人情報保護審査委員会編『「知る権利」・「知らない権利」』信山社・1996年32頁〔32－33頁〕）
- ・ 「実際、少なくとも憲法学では、知る権利はすでに熟しているといってもよい。」（松井茂記『情報公開法〔第2版〕』有斐閣・2003年頁35頁）。

ここで紹介した見解は、簡潔に書かれている代表的な見解であり、それ以外のものについては、以下で紹介する見解もあわせて参考にさせていただきたい。

2 「知る権利」についての最高裁判例の立場

「知る権利」について最高裁は、複数の判決において、次のような表現で、それをはっきりと認めている。

- ・ 「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障のもとにあることはいうまでもない。また、このような報道機関の報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法21条の精神に照らし、十分尊重に値するものといわなければならない。」(博多駅テレビ取材フィルム提出命令に対する抗告棄却決定に対する特別抗告事件最高裁1969年11月26日大法廷決定・刑集23巻11号1490頁・判時574号11頁・判タ241号272頁)
- ・ 「報道機関の国政に関する報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、いわゆる国民の知る権利に奉仕するものであるから、報道の自由は、憲法21条が保障する表現の自由のうちでも特に重要なものであり、また、このような報道が正しい内容をもつためには、報道のための取材の自由もまた、憲法21条の精神に照らし、十分尊重に値するものといわなければならない(……刑集23巻11号1490頁)。」(外務省秘密漏えい事件最高裁1978年5月31日第一小法廷決定・刑集32巻3号457頁・判時887号17頁・判タ363号96頁)
- ・ 「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき重要な判断の資料を提供し、国民の「知る権利」に奉仕するものであって、表現の自由を保障した憲法21条の保障の下にあり、したがって報道のための取材の自由もまた憲法21条の趣旨に照らし、十分尊重されるべきものであること、しかし他方、取材の自由も何らの制約をも受けないものではなく、例えば公正な裁判の実現というような憲法上の要請がある場合には、ある程度の制約を受けることのあることも否定できないことは、いずれも博多駅事件決定が判示するとおりである。」(日本テレビ事件最高裁1989年1月30日第二小法廷決定・刑集43巻1号19頁・判時1300号3頁・判タ690号252頁)
- ・ 「報道機関の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障の下にあり、報道のための取材の自由も、憲法21条の趣旨に照らし十分尊重されるべきものであること、取材の自由も、何らの制約を受けないものではなく、公正な裁判の実現というような憲法上の要請がある場合には、ある程度の制約を受けることがあることは、いずれも博多駅事件決定(……刑集23巻1

1号1490頁)の判示するところである。」(TBSビデオテープ差押処分事件最高裁1990年7月9日第二小法廷決定・刑集44巻5号421頁・判例時報1357号34頁・判例タイムズ736号83頁)

第2 「知る権利」の背景と憲法上の根拠についての通説の説明

憲法の解釈において「知る権利」が保障されていると主張されるようになった背景とその憲法上の根拠については、従来、幾つかの立場が主張されてきた。ここでは、憲法第21条を根拠にする説と、それ以外の条項も含める説に限定して、年代順に紹介しておこう。

1 憲法第21条説

- ・ 「言論の自由の内容として知る権利も含まれている……。」「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況となっている。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の考え方が登場するようになった。すなわちそれは、情報を保持する主体に対し、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。」(伊藤正己『憲法〔第3版〕』弘文堂・1995年323-324頁)
- ・ 「受けてから遮断された表現行為は人間の精神的活動としてはほとんど意味をなさないから、『表現の自由』をたんに「表現する自由」としてのみとらえるのでは不十分である。送り手から発生された思想や意見や情報が歪められることなく伝えられて受け手に受領されるまでの一連の過程が全体として自由を保障されて、はじめて意味をなすのである。そうしたところから、今日では、『表現の自由』の保障には、『情報(流通)の自由』と『受領の自由(知る自由)』が当然に含まれると解されるようになっている。／加えて、国家機能の増大が国家の側に膨大な量の情報の集積をもたらしている現代的状況の下で、子かが保有する情報を知り、それを利用することが認められないとすると、思想や違憲の十分に形成することができず、表現の自由の保障も実体を欠いたものになってしまう。そこで、思想や違憲の形成を支える条件として、国家が保有する情報にアクセスし、それを利用することが認められることが必要になってくる。そこでは、たんに知ることを妨げられないという消極的な『知る自由』の保障だけではもはや不十分で、国民が必要とする情報を積極的に提供されることを保障するような仕組みが追求されなければならない。かくして、『表現の自由』の保障は、請求権的性格の『知

る権利』の保障も含むものとして観念されなければならない。／『表現する自由』から『知る自由』と『知る権利』を含むものへという表現の自由のこのような展開は、……表現の自由理論の発展の動向に照らしても十分に確認しうるところである。／右のような人権の発展動向に照らせば、たとえ憲法に明文の規定がないとしても、憲法が保障する『表現の自由』のなかに請求権的意味を含む『知る権利』の保障を読み込むことは、十分に可能である中理科、憲法の規範理論上もむしろ当然であると考えられる。表現の自由は、民主主義の政治過程を維持していくために必要不可欠な権利であると考えられているが、そのような機能を十分に担うためには、主権行使のために必要な国政情報にアクセスし、それを受領する権利、つまり、『知る権利』の保障なしには、表現の自由も完結しえないといってもよいであろう。」「右のような表現の自由の発展動向を背景にして、すでに多くの学説が、『知る権利』の保障が憲法21条の『表現の自由』の保障に含まれることお承認するにいたっている。」(右崎正博「情報開示請求権と『知る権利』 — 情報公開法の憲法的起訴づけをめぐって」『情報公開法 — 立法の論点と知る権利』三省堂・1997年22頁 [25-27頁])

- ・ 「本〔憲法21条〕条の保障する表現の自由が、とりわけ、国民主権原理にたつ民主主義政治にとって不可欠な、自由な討論を保障するものとしての意義を有するものである……が、この自由な討論は、国民が、争点を判断する際に必要なすべての意見・情報に自由に接しうることを、当然の前提としなければならない。あるいはまた、『思想の自由市場』論においても、各人が他人の考えに自由に接しうることが、やはり当然に要求される。その意味で、表現の自由は、単に表現する権利(送り手の自由)だけでなく、さまざまな意見・情報に自由に接する権利(受け手の自由)をも内包するものと解される。もともと、表現行為というものが、表現の送り手と受け手の双方の存在によって成り立つものであるのだから、表現の自由が、送り手の権利だけでなく受け手の権利尾も含むものであることは、むしろ、当然すぎるほど当然であるともいえよう。ところが、伝統的な表現の自由論においては、こうした受け手の権利は、送り手の側の表現する自由が保障されれば、その効果として当然に保障されるものと考えられ、それ自体を独立に考察するということが、必要とされなかった。そこでは、すべての情報が国民の前に開かれており、しかも、誰でもが表現の送り手であると同時に受け手であるという状況が、前提とされていたのである。受け手の権利が「知る権利」の名辞のもとに、それ自体として独立に論じられるようになったのは、伝統的な表現の自由論の依って立つ右のような前提状況が、現代国家において、崩れ去ったからにはほかならない。」「『知る権利』概念の生成基盤に照らせば、この権利の中核を占めるべきは、政府の保持する情報に対する国民の知る権利である、

ということが出来る。すなわち、知る権利は、何よりもまず、国民が政府に対し、一般的に情報の公開を求める権利として構成される。それは、単に、国家によって知る権利を妨げられないという消極的な権利にとどまらず、必要な情報を国に対し積極的に請求する権利である。本〔憲法21条〕条の保障する表現の自由は、もともと、国民が必要な情報を自由に接しうることを前提とするものであるから、積極的な情報請求権としての知る権利も、本〔憲法21条〕条の保障に含まれるものと解すべきである。」(樋口陽一ほか『(注解法律学全集2) 憲法Ⅱ』青林書院・1997年70-72頁〔浦部法穂執筆〕)

- ・ 「私見によれば、……、現代民主主義は情報開示請求権としての知る権利を表現の自由の不可欠の要素として要請していると解することは十分理由があると思われる。」(田島泰彦「知る権利と情報公開制度」『(法律学の争点シリーズ2) 憲法の争点〔第3版〕』ジュリスト増刊1999年110頁)
- ・ 「表現の自由を確保するためには、表現を受領する自由、表現のために情報を収集する自由も保護されなければならない。つまり、表現の自由は、情報の収集・伝達・受領という情報の自由な流通なくしてはありえないのである。それゆえ、憲法第21条の表現の自由には、『知る権利』が含まれると考えられなければならない。」「国民には、政府に対し政府情報の公開を求める権利(狭義の『知る権利』)もが認められるべきである。」「表現の自由を真に確保するためには、政府情報の公開を求める権利という『請求権』が保障されなければならないのである。」(松井茂記『情報公開法入門』岩波新書・2000年25頁、26頁)
- ・ 「日本国憲法には知る権利は明記されていないが、知る権利は第21条の表現の自由に含まれる権利と考えられる。」「憲法第21条の保証する表現の自由を確保するためには、政府が何をいっているのかを知ってこそ、国民は政府の活動について批判を行うことができる。その意味で……政府情報公開請求権は、表現の自由に不可欠の前提と考えることができる。そうだとすれば、やはり憲法第21条は……知る権利、つまり政府情報公開請求権を保障しているものと考えべきである。」(松井茂記『情報公開法〔第2版〕』有斐閣・2003年27頁、29頁)
- ・ 「人が自己の思想・意見を形成するためには、情報を自由に得ることができなければならない。ところが今日、国民にとって必要な情報は、国家機能の増大とともに政府あるいは集中化・独占化の進んだマス・メディアに集中する傾向が顕著になり、また、個人は自分で必要な情報を収集することが困難になっている。そこで、情報を保持する主体に対して、情報の公開を求める権利を認めることが、表現の自由の保障にとって不可欠になったのである。表現の自由は、単に表現の送り手の自由だけではなく、表現の受け手の自由

をも含むものであり、この表現の受け手の自由が『知る権利』として捉えられているのである。知る権利は、国民が情報を収集することを国家によって妨げられないという時自由権としての性格を有するにとどまらず、国家に対して積極的に情報の公開を要求する請求権的性格を有し、さらには、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という意味で参政権的な役割を演ずる権利として位置づけられているのである。」(野中俊彦ほか『憲法I [第4版]』有斐閣・2006年337-338頁 [中村睦男執筆])

- ・ 「表現の自由は、思想・情報……を發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、その觀念を「知る権利」という觀念を加味して再校正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英気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、見る自由）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』ものと解されるようになったのである。」(芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 [第4版]』岩波書店・2007年165-166頁)

2 複数根拠説

- ・ 「憲法21条1項が『一切の表現の自由』を保障し、同2項が『検閲』を禁止しているのは、情報の受けての側からすれば、情報の厳選を妨げられないようにした点で、知る権利をそれなりに保障しようとしたものと見ることができる。」「憲法21条のほかにも、知る権利を前提若しくは内包している条項は、少なくないのである。……、幸福追求権の一環として、憲法13条によって裏づけられているといえる。また第23条の保障した学問の自由も、広い意味での知る権利の一種と見られよう。」「右と同じような理由で、『憲法26条の<教育を受ける権利>との脈絡で、知る権利を基礎づける議論もありうる』。……。さらにまた知る権利は、『憲法25条1項でうたう生存権規定に基礎づけられている、と主張することもできよう』。のみならず、…、今日の知る権利の中心的意味が、国および地方・行政に関する情報にア

クセスできることにあるとすれば、それは憲法1条および前文の国民主権原理に立脚するといわなければならない。したがってそれはまた、公務員の選定・罷免権を定めた憲法15条(1項)、憲法改正時に『国民投票』を必要とした第96条(1項)、地方自治原則を定めた第92条等々の前提として、暗黙裡に予想されているものといえる。— このように見てくれば、知る権利の憲法的根拠は、十分すぎるほどあって、これをめぐる論議はもはや不必要だといってよい。」(小林直樹『憲法政策論』日本評論社・1991年82—83頁)。

- ・ 「広義の『知る権利』論」を「論ずるのには、表現の自由だけではなく、この点の原理論の中心に置きながら、一方では国民主権の原則をはじめとした民主主義論と、他方では憲法31条を根拠とする適正手続論とを踏まえた、要するに憲法体系の総合的な考察を必要とする。」(奥平康弘『憲法Ⅲ』有斐閣・1995年200—201頁)
- ・ 「『情報開示請求権』……は、管理者に作為を求める積極的権利であるが、『情報の自由な流れ』が表現の自由に持つ必要性、主権者国民の政治への参加を活性化する必要性などからして、「憲法上の権利」として位置づけられるべきである。もとよりこの意味での『知る権利』は、『学習権』の保障規定としてとらえたときの26条、学問の自由を保障する23条、憲法で文化的な最低限度の生活を保障する25条、個人の尊重・幸福追求権を保障する13条などからも根拠づけることができ、またとりわけ国民主権原則の下で参政権を保障する1条・15条1項も重要であるが、情報流通に視点をおいた場合には21条を主たる根拠規定とみることができる。もとより、憲法上の権利を特定の一規定のみから根拠づける必要はないのであるから、これら規定すべてから包括的に保障されている、すなわち、『憲法上いわば縦わりで組みこまれている基本的人権リストのなかに、知る権利は横断して保障されている』としてよいだろう。」(横田耕一「行政情報公開・保護の憲法的根拠」春日市個人情報保護審査委員会編『「知る権利」・「知らない権利」』信山社・1996年32頁 [33頁])
- ・ 「近代の表現の自由は、思想・情報を外部に公表するという『送り手の自由』として保障されたが、19世紀後半以降の大衆社会化に伴って、表現の過激主義や暴露主義が問題となり、その規制の必要が生じて新たな緊張関係が発生した。アメリカの判例理論では、『真理の最上のテストは、市場の競走において自らを容認させる思想の力である』とする1919年のホームズ判事の反対意見以降、いわゆる『思想の自由市場』(free market of ideas)論が主流となったのに対して、しだいに、世論形成や自由な市場での国家の役割が問題となった。すなわち、情報化の進んだ現代社会では、社会的に大きな影響力をもつマス・メディアの発達によって、情報の送り手であるマス・メ

ディアと情報の受け手との分離がおこり、表現の自由お、情報の受け手の側から『受け手の自由』として再構成することが求められるようになった。そこで表現の自由は、世界人権宣言19条にも定められるように『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』ものと解されるようになり、情報を求める権利としての『知る権利』や、情報に積極的にアクセスする権利……などが主張されるようになった。」『知る権利』は、国家権力への情報集中やマス・メディアによる情報独占傾向に対して、国民の側が国民主権原理や個人の尊重、思想・心情の自由、表現の自由などを根拠に主張するもので、今日では、自由権的性格や請求権的性格、参政権的性格をもつものと解されている。学説は、おおむね、情報開示請求権としての『知る権利』を認めており……、自由権としての側面と請求権としての側面を併有する複合的性格の権利として捉えている。」(辻村みよ子『憲法 [第2版]』日本評論社・2004年234-235頁)

- ・ 「情報公開請求権」としての「知る権利」につき「15条（参政権）・21条などを根拠にこれを肯定するのが現在の通説といってよい。」(渋谷秀樹・赤坂正浩『憲法1人権 [第2版]』有斐閣アルマ・2004年146頁)

第3 「知る権利」の内容について

1 研究者の分類

「知る権利」の内容については、論者によって微妙に異なるが、以下、代表的なものを紹介する。

小林直樹・東京大学名誉教授は、知る権利につき、「広い意味での知る権利」と「狭義の知る権利」があると分類し、「広い意味での知る権利」には、「読む権利」や「聴く権利」など「個人的自由権」である「古典的自由権」のほかに、「狭義の知る権利」が含まれると説明し、「狭義の知る権利」としては、「積極的な社会権」の性格をもつ「政府（国家および地方自治体のそれ）の情報にアクセスする権利」、すなわち政治に情報公開を求める請求権であると説明している（小林直樹『憲法政策論』日本評論社・1991年82-83頁）。

伊藤正己・東京大学名誉教授は、知る権利につき、「政府に対する知る権利」と「マス・メディアに対する知る権利」を挙げている（伊藤正己『憲法 [第3版]』弘文堂・1995年324-325頁）

松井茂記・大阪大学教授（執筆当時。現在ブリティッシュ・コロンビア大学教授）は、知る権利につき、「4つの意味」があるとして、「第一は情報受領権であり、すでに行われた表現を妨げられることなく受領する自由を意味」し「ドイツで『情報の自由』と呼ばれているものである。」「第2は、情報収集権であ

り、取材に応じることを同意している人に対して妨げられることなく取材する自由を意味」し「マス・メディアの場合、しばしば『取材の自由』と呼ばれるものである。」「第3は、政府に対して情報の公開を求める権利であり、政府情報公開請求権と呼ぶことができ……アメリカの情報公開法の定める『情報の自由』である。」「第4が、マス・メディアに対して直接情報の伝達を強制しうるような権利とまでは捉えられてはおらず、むしろこのような公衆の知る権利を確保するために政府がマス・メディアの報道を規制することを正当化する権利としての側面を持っている。」と説明したうえで、「情報公開との関係で問題となる国民の知る権利は、第3の政府情報公開請求権としての知る権利であり」「狭義の『知る権利』と呼ぶことができよう。」と説明している（松井茂記『情報公開法 [第2版]』有斐閣・2003年28頁）。

2 原告らの分類と「知る権利」についての最高裁判決

(1) 分類と、「知る自由」を認めている最高裁判決

上記の研究者の分類及び説明を参考の上、原告らは以下のように、「広義の知る権利」を分類する。

- ① 「知る自由」としての知る権利（自由権）
- ② 政府情報の開示請求権としての知る権利（社会権・請求権、狭義の知る権利）
- ③ マス・メディアへのアクセス権（反論文掲載権など）

上記①の「知る自由」は、すでに（第1の2で）紹介したように最高裁判例で認められている「知る権利」である。

なお、マス・メディアおよびその記者の「取材の自由」および「報道の自由」は、「知る自由」に奉仕するものとして憲法21条で保障されていると位置づけたい。

上記③の「マス・メディアへのアクセス権」については、学説上それを認めるか否かで論争が行われてきた。ここでは、それが認められるか否かについては論じないことにする。

(2) 情報開示請求権について判断していない1994年最高裁判決

上記②の政府情報開示請求権が本件で原告らが主張している「知る権利」である。これについて最高裁はまだこれを認める判決も認めない判決も下してはいない。

「被告第1準備書面」は、最高裁1994年（平成6年）3月25日第二小法廷判決（判例時報1512号22頁、判例タイムズ864号195頁）を挙げて、「判例上も、政府に対する情報公開請求権は、情報公開法（又は情報公開

条例)によって創設された法律(又は条例)上の権利にすぎず、憲法上の権利ではないとの理解が明示されている。」と反論するが、これは、明らかに最高裁判決を誤読した結果によるものである。

というのは、この1994年最高裁判決は、本件のような政治資金収支報告書ではなく、いわゆる意思形成過程情報を「公開しない旨の決定が適法であるとした原審」(大阪高裁)の「判断は、正当として是認することができ……違法ではない」ので、「違法のあることを前提とする……違憲の主張は、その前提を欠く」とし、「府又は国等の意思形成の過程における情報であって、公開することにより、当該又は同様の意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれのあるものが記録されている公文書の公開をしないことができる旨を定めた……条例の規定が憲法21条1項その他所論の憲法の各規定に違反するものでないことは、当裁判所大法廷判決(……)の趣旨に徴して明らかである。」と判示したものである。それゆえ、1994年最高裁判決は、意思形成過程情報を非開示情報とした京都府情報公開条例が憲法に違反しないことを判示したものにすぎないのであって、それゆえ情報開示請求権としての「知る権利」が条例上の権利にすぎないと判示した判例でもないし、その「知る権利」が憲法上の権利ではないと判示した判例でもない(参照、神橋一彦「意思形成過程情報と情報公開 — 鴨川ダムサイト訴訟」『メディア判例百選』別冊ジュリスト179号(2005年)30-31頁)。

また、1994年最高裁判決が援用している3つの最高裁判決、すなわち、最高裁1983年(昭和58年)6月22日大法廷判決(民集37巻5号793頁、判例時報1082号3頁、判例タイムズ500号89頁)は未決拘禁者の閲読の自由の制限の合憲性が問題になった、いわゆる「よど号ハイジャック記事抹消事件」の最高裁判決であり、最高裁1984年(昭和59年)12月12日大法廷判決(民集38巻12号1308頁、判例時報1139号12頁、判例タイムズ545号69頁)は関税検査の合憲性が問題になった「輸入禁制品該当通知処分等取消請求事件」の最高裁判決であり、最高裁1989年(平成元年)3月8日大法廷判決(民集43巻2号89頁、判例時報1299号41頁、判例タイムズ689号294頁)は法定でメモをとる自由が問題になった「レペタ訴訟」の最高裁判決であり、いずれの最高裁判決も、情報開示請求権としての「知る権利」が問題になった判決ではない。

それゆえ、被告が「判例上も、政府に対する情報公開請求権は、情報公開法(又は情報公開条例)によって創設された法律(又は条例)上の権利にすぎず、憲法上の権利ではないとの理解が明示されている。」と主張することは、明らかに最高裁判例を誤読した結果によるものである。

したがって、客観的に言えば、最高裁は、情報開示請求権としての「知る権利」について、これを認める判決も、逆に認めない判決も、いまだに下しては

いないのであるから、過去の最高裁判決を援用して情報開示請求権としての「知る権利」が憲法上の権利（人権）ではないなどと判示することはそもそも不可能なのである。

（３）２００１年最高裁判決における元原利文裁判官の補足意見

むしろ、大いに注目されるのは、大阪府知事交際費情報公開請求事件第二次上告審判決（最高裁２００１年（平成１３年）３月２７日第三小法廷判決・民集５５巻２号５３０頁・判例時報１７４９号２５頁・判例タイムズ１０６０号１５２頁）における元原利文裁判官の補足意見である。

この補足意見では、「近時、情報公開は、これを更に拡大する方向に進みつつあり、この傾向は、国民の『知る権利』をより一層確保するために尊重されるべきことはいうまでもない。」と述べられているからである。ここでいう「国民の『知る権利』」は、憲法で保障されている情報開示請求権としての「知る権利」であろう。

補足意見であるとはいえ、最高裁判事が情報公開について国民の「知る権利」をより一層確保するために尊重されるべきであると主張していることは最高裁の将来の判決を先取りするものとして大いに注目できよう。

第４ 政府情報開示請求権としての「知る権利」の権利内容について

通説は政府情報開示請求権としての「知る権利」を承認しているが、その法的権利性について学説は大きく２つの立場に分かれている。

すなわち、一つの立場は、憲法が保障する「知る権利」は抽象的権利にとどまるのであって、それが具体的な権利になるためには、その手続きを定める法律などが必要であるという立場（抽象的権利説）であり、もう一つの立場は、法律などによる手続きが整備されていなくても、例外的な場合には憲法の保障する知る権利に具体的権利性を認める立場である。

前者が通説である。以下では、後者から先に学説の主張内容を、その規範性の説明も含めて説明する。

１ 例外的な場合に具体的権利性を認める説とその法的拘束性・裁判規範性

- ・ 『知る権利』というコンセプトはたった一つの実体法的内容をもつ権利を志向するものではない……。実定法の世界では、さまざまな内容・形態をもって現れる。そうであるから、これをなにか一定の実体のあるものと想定して、総体としてこれを頭から……『抽象的権利』と性格づけ、法律による明示的な承認のないかぎりには、およそ実定法的な効果がないものと解する有力学説は、正鵠を射ていないと思う。なるほど、『知る権利』の名において、

特定行政庁の保有する特定記録の開示を請求しても、現行法秩序のもとでは、すげなく却下されるに違いない。これを権利化するもつとも確実なみちは、システムとしての情報公開法……を法律として成立させることではある。けれども、こうした法律の制定がない以上は、なにびとも、どんなコンテクストのもとにおいても、ある特定行政情報の開示請求を金輪際認められないのだろうか。私は、かならずしもそうは思わない。コンテクストのいかんによっては、実定法構造の織り目を縫って、なんらかの形で開示請求を認めることがあり得ると思う。その可能性が正当だと主張するのが、広義の『知る権利』論なのである。」「ひとたびある種の情報開示請求が政治道徳的・憲法的な原理に即して構成できるとするならば、特定の具体的な法律の裏打ちがあるうとなかろうと、その請求は貫徹すべき道理である。そうでなければ、およそ『権利』の名に値しないのである。」（奥平康弘『憲法Ⅲ』有斐閣・1995年200-201頁）

- ・ 松井茂記教授は、「知る権利を、法律によって具体化されない限り一切行使しえないような権利と見るのは、明らかに妥当ではない。」と説明した後で、まず、国会の会議の公開を定めている憲法第57条と裁判の公開を定めている憲法第82条を根拠に「国会の会議及び裁判についていえば、手続を非公開にされて排除された国民は、憲法第21条の知る権利の侵害を理由にその排除の違憲性を争うことができると考えるべきである。」と説明した上で、「知る権利は原則として法律などによる具体化を要するとはいえ、明らかに公開されるべきような情報についてまで、裁判規範性を否定すべき理由はない。それゆえ、たしかに原則として法律などによる具体化を要するとはいえ、例外的な場合には、憲法第21条自体に基づいてでも、政府情報の公開を請求することは可能だというべきであろう。」と説明する（松井茂記『情報公開法 [第2版]』有斐閣・2003年41頁）

2 通説の抽象的権利説

- ・ 「政府に対し情報の公開を求める権利が本 [憲法21] 条の保障のもとにあるとしても、個々の国民が裁判上それを請求しうるためには、公開の基準・要件・手続等について、法律による具体的な定めが必要であり、本 [憲法21] 条を根拠に直接、個々の国民が裁判上国に対し情報の公開を請求しうるとするのは、困難であろう。その意味で、本 [憲法21] 条の保障する政府情報公開請求権としての知る権利は、それじたいとしては、抽象的な請求権にとどまるものと解さざるをえない。」（樋口陽一ほか『（注解法律学全集2）憲法Ⅱ』青林書院・1997年72頁 [浦部法穂執筆]）
- ・ 「知る権利は、積極的に政府情報等の公開を要求することのできる権利であり、その意味で、国家の施策を要求す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。ただし、それが具体的請求権となるためには、情報公開法等の制定が必要である。」(芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 [第4版]』岩波書店・2007年166頁)
- ・ そのほか、佐藤幸治『憲法 [第3版]』青林書院・1995年516頁、さらに下で紹介する文献がある。

3 抽象的権利説の法的拘束性・裁判規範性

- ・ 「知る権利は、最も重要な基本的権利としての性格をもつものといえるが、その具体的権利性は、憲法21条を根拠とするだけでは不明確である。政府に対する作為性請求的側面をもつから、いかなる情報についていかなる手続で開示請求できるのかを定めた制度が確立されなければならない。世界のいくつかの国では、いわゆる情報公開制度が法律によって設けられており、わが国でも地方公共団体の条例によってこれを認める例が増加しているが、そのような制度によって知る権利は初めて具体的権利性を持ち、司法上の救済も得られることになる。」(伊藤正己『憲法 [第3版]』弘文堂・1995年324頁)
- ・ 「多くの学説は、表現の自由の保障には『知る権利』の保障が含まれること、しかし、開示請求権的性格をもつ『知る権利』は抽象的権利の保障にとどまるので、いかなる情報がいかなる手続で開示請求されうるかを法律によって具体化する制度が必要であるとする点でほぼ一致している。」(右崎正博「情報開示請求権と『知る権利』 — 情報公開法の憲法的基礎づけをめぐって」『情報公開法 — 立法の論点と知る権利』三省堂・1997年22頁 [27頁])
- ・ 「開示請求権を『司法的救済の対象となる実定的権利』……とする考え方は定着している。」(小林孝輔・芹沢斉編『基本法コンメンタール [第4版] 憲法』別冊法学セミナー149号・1997年135頁 [右崎正博執筆])
- ・ 横田耕一・九州大学名誉教授(現在)は、情報公開「条例」と「知る権利」との関係等について、以下のような説明を行なっている。「少なくとも裁判所で強制できるためには、なんらかの立法が必要であると考えらるべきであろう。しかし、『抽象的権利』であるとしても、単なる指針的なものではなく、立法を義務づけていると解する余地があり、またそうでなくても、立法された具体的法律や条例(『知る権利』なる言葉が使用されているかどうかに関係なく)の立法枠や解釈基準として実効的に機能するものと解されなければならない。裁判所においてある場合には情報公開条例の一部が『知る権利』に反し違憲との評価を受け、作為義務の容認については議論があるとしても、少なくとも損害賠償請求が認められる場合も出てくるとされなければならない。そうでなければ、あえて『抽象的権利』などと論ずる必要はない。」

「憲法から『直接』導くことができないのは『具体的開示請求権』であって、『抽象的開示請求権』は厳として憲法上保障されていると理解されなければならない。したがって、……、具体的条例はこの『抽象的開示請求権』によって拘束されるのであり、当然、いかなる公文書を公開対象にするか等は立法裁量の問題と考えられるべきではない。」「結局、条例の立法においても、解釈・運用においても、憲法上の『知る権利』は、単なる指針にとどまらず、法的拘束力を及ぼすものとして把握すべきなのである。」(横田耕一「行政情報公開・保護の憲法的根拠」春日市個人情報保護審査委員会編『「知る権利」・「知らない権利」』信山社・1996年32頁[34-35頁])。横田耕一教授のこの解説は、「条例」を「法律」に置き換えて理解することができるので、本件においても有益な解説であるといえるだろう。

第5 いわゆる情報公開法と「知る権利」の相互関係について

1 憲法の要請に応えていなければ情報公開法は違憲

抽象的権利説の立場に立っても、憲法が保障する「知る権利」を具体的に保障するよう法整備をする法的義務があることになる。

かりに現行の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、「情報公開法」という。)がこの「知る権利」を具体的に保障するものでないと解釈されるのであれば、国会は当該法的義務を履行していないことになるから人権を保障してはならず、それゆえ現状は憲法違反状態にあることになってしまう。

2 国民主権原理だけでは正当化できない情報公開法

(1) 国民主権原理からの情報公開法の正当化

ところで、情報公開法には「国民主権の理念にのっとり」と書かれている(1条)。これは、憲法が定める国民主権に基づいて情報公開法が制定されていることを意味している。宇賀克也・東京大学大学院法学政治学研究科教授は以下のように解説している。

- ・ 「行政情報公開部会が、1996年1月12日に公表した『情報公開法についての検討方針』に基づいて作成された」「中間報告要綱案では、……、情報公開法の基礎には、憲法の定める国民主権の理念が存在していることを明記している。／『政府の諸活動を国民に説明する責務』とはアカウンタビリティのことであり、行政が主権者たる国民の信託に基づいて行なわれるものである以上、政府は、主権者たる国民に対して、行政をいかに行っているかを説明しなければならないわけである。そして、この責務を果たさせるために、国民に情報開示請求権を付与していることを明らかにしている。情報開

示請求権が、単なる立法政策の問題ではなく、その背後に憲法の理念が存在することを明示した点が注目に値する。」「『国民主権の利権にのっとり』という表現によって、情報公開法要綱案が憲法の理念をふまえたものであることは明確にされている。」(宇賀克也『情報公開法の理論 [新版]』有斐閣・2000年21頁、43頁)。

- ・ 情報公開法1条によると、「情報公開法は、国民主権という憲法の理念に基づいたものであることを明確に謳っている点に特色がある。」(宇賀克也「情報公開法・情報公開条例」有斐閣・2001年5頁)。
- ・ 情報公開法1条の目的規定によると、「この法律が定める『行政文書の開示お請求する権利』が、国民主権という憲法原理に基礎をおくものであることが明示されている」(宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』有斐閣・2002年17頁)。

(2) 国民主権原理と究極的には矛盾する側面のある、無限定な情報開示請求者の規定

ところが、情報公開法は、その第3条で、情報開示請求権者を国民(日本国籍保有者)に限定せず、「何人」にも請求権を保障しているが、ここでいう「何人」には、日本国籍保有者以外の外国人も含まれることになる。

しかし、情報公開法を国民主権原理から憲法上説明するとなると、究極的には、情報開示請求権者を無限定に定めていることと矛盾することになる。

というのは、国民主権の主体を日本国籍保有者に限定する立場からだけではなく、定住外国人または永住者にまで広げて解釈する立場からでも、請求権者を無限定に定めている情報公開法は正当化できなくなってしまうからである。

この点につき、情報公開法は「国民主権、国民への説明責任、民主制などはその基礎をなす……から、これからすれば、請求人の範囲を『何人』とする必然性は薄い。国民主権、国民への説明責任を言うのであれば、請求権者は国民であることが、まず必要条件である」と指摘されており(荏原明則「情報公開法3条・4条 — 開示請求権と請求の手続」『ジュリスト』1156号(1999年6月1日号)40頁[40頁])、したがって、国民主権主義の理念からは「政府の政府情報をすべての人に公開すべきだという主張は、当然のようには出てこない」のである(松井茂記『情報公開法 [第2版]』有斐閣・2003年頁105頁)。

(3) 人権論からの情報公開法の正当化の必要性

そうすると、情報公開法は、国民主権原理だけから理解するのではなく、むしろ本質的には人権保障として制定されていると理解しなければならないことになる。

「情報公開法が憲法 21 条の表現の自由に根拠づけられる『知る権利』を具体化したものであるとすると、『知る権利』は人間である以上当然に享有できる権利であるとして、何人にも保障されるべきであることの根拠がより鮮明になります。」(北沢義博・三宅弘『情報公開法解説 [第 2 版]』三省堂・2003 年 13 頁)

3 「知る権利」を実質的に保障している情報公開法

実は、情報公開法では、「知る権利」の明記はされなかったものの、実質的には「知る権利」は保障されているのである。このことについて情報公開法が制定される前の議論、国会での政府答弁、情報公開法制定後の議論について研究者の解説を含めて以下紹介する。

(1) 情報公開法制定前の議論

- ・ 「情報公開法のもつ意味」は「憲法が保障する『知る権利』を具体化する『人権具体化法』たる意味をもつものである。」(右崎正博「情報開示請求権と『知る権利』 — 情報公開法の憲法的起訴づけをめぐって」『情報公開法 — 立法の論点と知る権利』三省堂・1997 年 22 頁 [24 頁])
- ・ 「『知る権利』という表現が情報公開を進めるうえで、国民の情報公開法制への関心を高め、その制度化を推進するうえで重要な機能を果たしてきたことは何人も否定せず、積極的に評価されたといつてよい。行政改革委員会は、決して、『知る権利』を否定したのではな(い)。「行政改革委員会も、『知る権利』を否定したわけでは決してなく、また、判例上も、政府情報開示請求権としての『知る権利』が否定されているというわけではない。憲法の理念をふまえて充実した情報公開制度の確立をめざす点では、行政改革委員会の立場も、『知る権利』の明記を支持する立場と共通しているのである。」(宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』有斐閣・2002 年 19—21 頁)

(2) 情報公開法制定過程と、実質的に「知り権利」を認めている立法者意思

国会の審議においても政府答弁などを確認すると情報公開法が実質的に「知る権利」を保障していると解釈できることがわかる。以下、議事録の一部抜粋を紹介する。なお、以下で登場する「太田国務大臣」とは、当時の「太田誠一・総務庁長官」のことである。下線は原告らによるものである。

◇第 145 国会衆議院予算委員会会議録 - 9 号 1999 年 (平成 11 年) 02 月 03 日

○太田国務大臣 知る権利という言葉が、我々がイメージするものと、今

私どもが言うております国民が主権者であって、その主権者である国民が国会議員を選び、そして国会が内閣総理大臣及び内閣を指名して、そこに行行政権がゆだねられている。そうすると、主権者である国民がゆだねているわけでありますから、それをどの程度知るかということについての判断は国民全体にゆだねられていることだというふうに思います。

ですから、そのことを知る権利というふうにいっているのか、それとも、さっきから言いますように、局部の方々がこれは知りたいということを考えていて、大半の国民がそれはあからさまにすべきではないという判断をされる場合もあるわけであります。

例えば、アメリカ大統領についてのスキャンダルについて、これは白日のもとにさらすべきかどうかという世論調査をすると、三分の一の人はさらすべきだと言うし、三分の二の人はさらすべきでないというふうに言うわけですね。そういたしますと、そこで、国民の一人一人がこういう知る権利ということを主張してもいいのかどうかということは、私は、全体の、トータルとしての国民の判断というのがそのとおりのかどうかということとはちょっと違うと思うのです。

ですから、そこは、当然の、主権者である国民のもとにある行政府が果たすべき説明責任というものと知る権利という言葉が持つております意味合いというのは、あるいはちょっと違うかもしれない。しかし、ここで例えば濱田委員と議論していくと、多分そこではそんなに違いはないと思うのです。意味、内容というのは違いはないと思います。

◇第 145 国会参議院本会議会議録 - 5 号 1999 年（平成 11 年）03 月 05 日

○国務大臣（太田誠一君） 再修正を検討すべき点について御質問がありましたので、順次お答えいたします。

第一に、知る権利についてのお尋ねがありました。

行政情報の開示請求権という意味での知る権利が憲法上保障されているか否か、権利の性格、内容等についてはなおさまざまな見解があるというのが現状であります。本法律案においては、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を求めることができる権利といたしてありまして、その内容におきましてほぼ同様のことを明らかにしておるというふうに考えております。このため、情報公開法案においては、知る権利という文言は用いておりません。

◇第 145 国会参議院総務委員会会議録 - 2 号 1999 年（平成 11 年）03 月 09 日

○民主党・千葉景子君 さて、私はこの情報公開制度、この大きな柱は、

国民の知る権利を保障し、それを具体化する、そのための法律であるというふうには私は認識をさせていただいているところでございます。ただ、その点については、この法案の中身を拝見いたしましても、今後さらに議論させていただくようになろうかと思いますが、なかなかはっきりされていないというところもあろうかというふうに思います。

そこで、きょうは知る権利という点について何点か御認識等をお伺いしておきたいというふうに思います。

まず、知る権利、これが憲法上保障された権利であること、これは当然のこと、お認めになるというか御認識を持っていらっしゃると思いますが、いかがでしょうか。

○国務大臣（太田誠一君） たびたび申し上げておるのでございますが、国民主権のもとで国民が主人公なわけでありますから、そこで国会議員を選び、そしてそのもとで内閣総理大臣を選出し、そして内閣総理大臣が内閣を組織し、そしてそこから命令が発せられることによって行政というのはさまざまな権限を持つことになるわけでございますから、そのあり方について国民に対して説明の責任があるということは当然のことだと思っております。それをどの程度どうするかということについてさまざまなやり方があったということだと思えます。

知る権利という言葉は、憲法上の直接使われている文言ではないわけですが、おっしゃっている意味は、我々と認識は余り変わらないのではないかというふうに考えているところでございます。

○千葉景子君 どうもいま一つちょっとわからない。簡単なことをまず私は聞いておるのでして、知る権利、確かに憲法の条文の言葉としては出てまいりません。ただ、現在、憲法の認める権利として存在をしているということはそのとおりですね、知る権利は憲法上保障された権利だとお考えですねと。まず、これだけお聞きしたいんです。

○国務大臣（太田誠一君） 知る権利という言葉が意味している内容については、確かにそのとおりだと思えます。

○千葉景子君 何か長官、知る権利とまず情報公開制度の問題、そこへ行くまでの予防線を張っておられるような気がいたしますけれども、そんなことではなくて、じゃ逆に、知る権利は憲法上の認められた権利ではないと、そうお考えですか。

○国務大臣（太田誠一君） 率直に申し上げますと、例えば、この言葉は私はそんなに抵抗感がありませんけれども、人によっては非常に政治的な意味合いを感じる方も中にはおられるわけございまして、要はその内容、意味しているところが、先生がおっしゃっている知る権利という内容と我々がこの情報公開法の制定に当たっての考え方とが共通であれば、それ

でよろしいんじゃないですかね。

(中略)

○国務大臣(太田誠一君) 国民一人一人が行政文書の開示を請求できる、国民主権の理念にのっとり行政情報を一人一人が開示を請求できるということであろうと思います。

○千葉景子君 それが知る権利じゃありませんか。

○国務大臣(太田誠一君) それは、千葉委員はそれを知る権利と表現をされるんだということで、別にそのことについて私は反対をいたしません。

(中略)

○国務大臣(太田誠一君) ちょっと経緯を申し上げます。

例えば、四年前だったか三年前だったか、衆議院の法務委員会で民事訴訟法の改正が議題になりました。その際に、私もその衆議院の法務委員会におりまして、裁判官の行政情報開示についての権限が非常に制約されたものであったということでもって、みんなで案をつくって修正を大幅にいたしまして、その後、法務委員会に行政情報の開示に関する小委員会というものを設けたことがあるわけでございます。

そのときに、行政情報公開法についての最近の数年間の盛り上がりというのは私もあったと思うわけです。これは党派や会派を問わずにあったと思うわけございまして、私どもは私どもなりに推進をしてきたつもりでございます。議員としても推進をしてきたつもりでございます。

そのときに、我々の頭の中には知る権利という言葉はなかったわけでございます。だから、私がそれについて反発を感じるとかなんとかではないけれども、従来、情報公開法という話が出てきたときに、先生方はそれは知る権利のことだ、どうしてそれを明記しないのかというふうにおっしゃいますけれども、我々はそういう知る権利という言葉でもって今言っている思いをあらわしてきたわけではないわけでございます。

だから、そこはちょっと一つの言葉についての受け取りようというのが違うと思いますので、内容が共通であればそれでよろしいんじゃないでしょうかということを先ほどから申し上げているわけです。

(中略)

○千葉景子君 それでは、長官としては情報公開法が知る権利を目的とし、知る権利を保障するための法律だということを明記することを否定する理由は何にもありませんね。知る権利を法律としてきちっと明記をするということでは何か困ることがありますか。

○国務大臣(太田誠一君) 知る権利という言葉を使わなくても、意味している内容が同じであれば千葉委員もお困りになることはないのではないかと思います。

◇第 145 国会参議院総務委員会会議録 - 3 号 1999 年（平成 11 年）03 月 11 日

○国務大臣（太田誠一君） 何度かお答えをいたしておりますけれども、知る権利という言葉を使う使わないにかかわらず、行政情報の原則公開という考え方を徹底すればよろしいのではないかと思います。何回も同じことを言ってあれですけれども。

（中略）

○国務大臣（太田誠一君） 一昨日ときょうと答弁申し上げておりますことは、知る権利という言葉そのものについては、従来から憲法上それを保障されているか否かについては解釈の違いがある、見解の違いがあるということであり、また法律としてこの言葉を使うことがなじむのかどうかということについてはやや賛成をしない人の意見も多いということを申し上げておるわけでございまして、ただその意味するところについては私どもが目指しておるものと同じではないかということをおっしゃるわけでございます。

○阿部幸代君 つまり、国民が知る権利と言っているところのものと情報開示請求権と意味するところは同じであるということですね。抽象的にではあるけれども、同一のものとして知る権利がある、そういうことですね。

○国務大臣（太田誠一君） 意味することは同じであろうと想像をいたしております。

◇第 145 国会参議院総務委員会会議録 - 6 号 1999 年（平成 11 年）03 月 24 日

以下で登場する参考人の宇賀克也氏とは、東京大学大学院法学政治学研究所教授である。

○参考人（宇賀克也君） 我が国におきまして、情報公開法制に関する議論の中で、知る権利という言葉は情報公開に対する国民の関心を高め、その制度化を推進する上で重要な役割を果たしてきたということは私も高く評価しておりますし、またこの情報公開法案に知る権利という言葉が用いられていないことが知る権利を否定したものであるというふうに考えております。ただし、そのことと知る権利という言葉がこの法案に明記するかどうかというのは別の問題であるというふうに考えております。

（中略）

○参考人（宇賀克也君） 欧米諸国の情報公開法の中で、知る権利という言葉が目的規定に明記しているものはないわけでございます。

私、ずっとアメリカの情報公開法を研究してまいりまして、その中で何

度も調査にも参りました。その際に、向こうの市民団体の方とか弁護士の方とかあるいは非常に情報公開に熱心な学者の方等に、アメリカの情報自由法には目的規定がそもそもないと、したがって、知る権利どころかアカウントビリティも書かれていないんですけれども、修正1条に基づくものだとすることを明記するといったような、そういう改正を働きかけないのかということを知ったことがございます。

しかし、これに対しては一様に、要するに不開示情報の判断というのはそれぞれの不開示情報の規定の仕方によって決まるのであるから、目的規定をどうこうしなくても、不開示情報の規定の方を、もしもっと拡大させたいのであれば、そちらの方を改正させればいいのであって、したがって、自分たちとしてはそういう運動は全くしていないし、しようとも思わないという、そういう回答を得たわけでございます。

私も、やはりこの情報公開法というのは原則公開、そして不開示は例外であるべきだと思います。しかし、そのことは目的規定に知る権利という言葉を入れなくても、それは不開示規定をそのようにつくればいいというふうに思うわけです。私は、この情報公開法案はそのような原則公開という趣旨でつくられているというふうに考えておりますし、それから私の考えでは、アカウントビリティと、それから私個人の学説としての知る権利というのは実は別のものではございません。説明責任も知る権利も両方入れるべきだという説もあるんですけれども、私はこの両者というのはいわばコインの裏表の関係であって、知る権利と説明責任というふうに並列されるものではないと思うんです。

ですから、私はこのアカウントビリティが入ったことでもう満足しているということでございます。

以上の国会審議において、とりわけ「太田総務庁長官は、情報公開法の開示請求権は知る権利と内容的に同じである旨の発言も行っている。」(梶基晃『情報公開法の解説と国会論議』青林書院・1999年38頁)。それゆえ、いわゆる立法者意思によると、情報公開法は「知る権利」を明示してはいないものの、実質的には憲法上の「知る権利」(情報開示請求権)を保障していると理解することができるのである。

(3) 情報公開法制定後の議論

情報公開法は、第1条の目的規定で、「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。」と定め、第3条で「開示請求権」規定で、「何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長(…)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。」と定めている。

ここでいう「行政文書の開示を請求する権利」や「開示請求権」は、憲法が保障している政府情報開示請求権としての「知る権利」を具体化したものであり、抽象的権利説の立場に立っても、政府情報開示請求権としての「知る権利」は、情報公開法の制定を通じて、具体的権利になっていると解される。このことは、以下のように、研究者においても主張されている。

- ・ 「多数説は、憲法の保障する表現の自由……公開請求権は抽象的な権利にとどまり、請求権を具体化する制度が要求されるとしている……。本〔情報公開〕法がその具体化であると考えられる。」(荏原明則「情報公開法3条・4条 — 開示請求権と請求の手續」『ジュリスト』1156号(1999年6月1日号)40頁〔40頁〕)
- ・ 「国民に表現の自由を保障しているのであるから、情報公開法は当然国民の知る権利に仕えるものと考えられる。」「政府情報の公開を求めうる権利」である「国民の『知る権利』を具体化したものが、情報公開法である。」として、国民の知る権利に基づいて情報公開法で制定されるとの一般論を展開した後、知る権利を明記していない現行の情報公開法につき、「情報公開法は国民の知る権利を否定したわけではない。制定過程でも、実質的にこれは国民の知る権利を保障したものだ」と説明もされている。それゆえ、明記されてはいなくても情報公開法は国民の知る権利を具体化した法律だと解すべきである。」(松井茂記『情報公開法入門』岩波新書・2000年24頁、26頁、28頁)。
- ・ 「情報法公開法こそが、国民の知る権利を具体化する法としての性格を持つことになる。」と説明した上で、情報公開法の目的規定の内容は「知る権利が否定されたことを意味しない。情報公開法は知る権利を明記しなかったが、『国民主権の理念にのっとり』と明記することによって、実質的に情報公開制度が国民の『知る権利』に基づくものであることを承認したものと見ることができる。実際、当時の太田総務庁長官も、国会の答弁で、同法の開示請求権は知る権利と内容的に同じである旨の発言をしているのである。／それゆえ、明記されてはいなくても、情報公開法の基本原理は実質的にはやり国民の『知る権利』にあると考えるべきであろう。」「情報公開法ないし情報公開条例は、いわば『知る権利』を具体化したものと位置づけられることになる。情報公開法ないし情報公開条例の何よりの中心は、国民ないし住民に行政機関の保有する行政情報に対する開示請求権を保障していることにあり、

このようにして国民ないし住民に保障された開示請求権は、まったく国会ないし地方議会が無から作り上げた権利ではなく、本来法律や条例がなくとももっていた権利を確認したものなのである。」と解説している（松井茂記『情報公開法 [第2版]』有斐閣・2003年頁29頁、39-42頁）。

- ・ 「憲法21条を根拠に直接、裁判所に政府保有情報の開示を求めることは難しい。この権利は実現するために政府の積極的な行動を要求するため、開示対象となる情報の範囲、開示の費用負担などについてなんらの基準も存在しないところで、裁判所が政府のとるべき行動を的確に指示することは困難である。このため、情報公開を政府に義務づける具体的立法（国レベルの情報公開法、地方レベルの情報公開条例）が、実現のためには必要となる。1999年に、国の『行政機関の保有する情報の公開に関する法律』、いわゆる情報公開法が成立し、開示の対象となる行政文書の範囲、開示の手続、開示に関する不服申立ての方法等について具体的に定めている。」（長谷部恭男『憲法 [第3版]』新世社・2004年219頁）
- ・ 「今日の情報公開法の制定の動向や情報公開条例制定の動向などは、公権力に対する作為を求めている点で、『知る権利』の請求権的性格を重視したものと見える」（辻村みよ子『憲法 [第2版]』日本評論社・2004年235頁）。
- ・ 「憲法21条によって政府に対し情報の公開を求める権利が保障されているとしても、個々の国民が裁判上情報効果請求権の行使するためには、公開の基準や手続等について、法律による具体的定めが必要であり、憲法21条は抽象的な請求権の認めたものと解されている。国レベルで、情報公開法は、1999（平成11）年に制定され、2001（平成13）年4月1日より施行されている。……。地方公共団体のレベルでは、情報公開条例が相当制定されるに至っている。情報公開条例によって情報公開請求権は具体的権利となり、司法上の救済を受けるのである。」（野中俊彦ほか『憲法 I [第4版]』有斐閣・2006年338頁 [中村睦男執筆]）

第6 政治資金規正法と「知る権利」の関係について

1 立法裁量だけでは正当化できない政治資金規正法

政治における意思決定や選挙運動は、自由で公正に行われなければならないことは、国民主権原理に基づく議会制民主主義の下では当然の要請である。政治資金が政治や選挙活動に必要であることは言うまでもない。しかし、その政治資金が政治の意思決定や選挙運動を歪めてきた歴史があることも明らかである。それゆえ、政治資金の収支の透明化を図ることによって政治資金がもたらす弊害を防止する必要がある。そのために制定されているのが政治資金規正法

である。

同法は、第1条の目的規定において「この法律は、議会制民主政治の下における政党その他の政治団体の機能の重要性及び公職の候補者の責務の重要性にかんがみ、政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため、政治団体の届出、政治団体に係る政治資金の収支の公開並びに政治団体及び公職の候補者に係る政治資金の接受の規正その他の措置を講ずることにより、政治活動の公明と公正を確保し、もって民主政治の健全な発達に寄与することを目的とする。」と定め、第2条の基本理念の規定において、「政治資金が民主政治の健全な発達を希求して拠出される国民の浄財であることにかんがみ、その収支の状況を明らかにすることを旨とし、これに対する判断は国民にゆだね」ているのである。

この政治資金規正法は、国会の立法裁量だけで定められる部分があるにせよ、その本質は、国会の裁量でまったく自由に定められるわけではない。というのは、政治資金規正法は、政党をはじめとする政治団体の財政を公開するものであるが、これは、同法が憲法の要請に基づいて定められていないとすると、政治団体内部の情報を不当に公表・公開させることになり、憲法違反であるとの評価を受けることになりかねないからである。

2 「知る権利」を保障している政治資金規正法

政治資金規正法は、「知る権利」を明記していなくても、「知る権利」を保障しなければならないという憲法上の要請から制定されていると解すべきである。

第一に、憲法学においては政治資金規正法が「知る権利」を保障するために制定されているものと解されている。もっとも、同法が政治資金収支報告書の情報開示請求権まで保障していると解されるのかについては意見が分かれていたが、以下のように、研究者によると政治資金規正法は「知る権利」に基づく法律であると解されている。

たとえば、前出の宇賀克也・東京大学教授は、情報公開の中のひとつとして、「特定の情報を公表することが法令で義務づけられている」「情報公表義務制度」を挙げ、その例として「政治資金規正法」を挙げている（宇賀克也「情報公開法・情報公開条例」有斐閣・2001年1頁）。

植村勝慶・国学院大学教授は以下のように論述している。

「一方においては、選挙民がその投票を含む政治的活動をなす前提として政治家およびそれにかかわる政治活動について、『知る権利』（憲法21条）が保障されるべきであるということからする政治活動の公開制という制度設計が要請されるとともに、さらに、日本国憲法が公務委員の選挙については、『成年者』による普通選挙を保障し（憲法15条3項）、国会議員の選挙権・被選挙権の要件については、人種、心情、性別、社会的身分、門地、教育、財産または収入

によって、差別してはならないことを明示している（憲法44条）ことのうつに、選挙権の行使された結果について、それが正確に公正に反映され歪曲されることのないように制度設計がなされることの要請があり、他方において、一定の場合における非公開が求められるとすれば、それは、政治過程にかかわる者の政治活動の自由やプライバシー権の保障が優先するときであろう。この要請の微妙なバランスのうえに、政治資金規正法は置かれているのであり、そのことは同法第2条においても確認されていると考えられる。「収支報告書について、その記載内容が虚偽であるかどうかを審査する実効的な手段が行政機関の手に委ねられることは、結社の自由を侵害すると考えられる可能性が高い。しかしながら、審査機関を公正中立な第三者とする工夫をするとともに、収入という政治的支持者の匿名性にかかわる部分ではない、支出に限って、さらに、候補者ないし現職の議員に限定して、規正を強化する可能性は残されているのではなかろうか。このかぎりであれば、政治の実体を国民が知る権利を行使する範囲内であるといえないであろうか。」（植村勝慶「選挙制度と政治資金」森英樹編著『政党国庫補助の比較憲法的総合的研究』柏書房・1994年241頁〔244－245頁、246頁〕）。

さらに、吉田善明・明治大学教授は、情報公開法が制定される前に、政治資金規正法の下でも複製の権利が保障されるか否かの問題につき、以下のような解釈論を展開して、政治資金規正法と知る権利の相互関係を認めていた。

「憲法21条では民主主義の発展にもとづく『知る権利』の保障、そしてまた科学的技術の進展にともない複製・謄写も極めて安価に購入することが可能な今日、たんに閲覧にとどまらず、『写し交付』あるいは複製も含まれていると解すべきである。」（吉田善明「政治資金法制と実態」明治大学政治資金研究会『政治資金と法制度』日本評論社・1998年189頁〔197頁〕）

したがって、政治資金規正法は「憲法第21条に内在する『知る権利』を保障するもの、あるいはまた国民主権や議会制民主主義からの当然の要請と解される」のである（上脇博之『政党国家論と憲法学』信山社・1999年452頁。同『政党国家論と国民代表論の憲法問題』日本評論社・2005年117－118頁、131－132頁も同旨。）。

第二に、たとえ政治資金規正法が政治資金収支報告書についての情報開示請求権まで保障しているとは解し得ないとしても、情報公開法が制定された結果として、政治資金規正法も情報公開法を通じて情報開示請求権としての「知る権利」を保障していることになるかと解される。

第三に、昨年12月の改正政治資金規正法は、同法の改正を通じて情報公開法を実質的に改変しているのであるが、このような手法が許されるのは、政治資金規正法も情報公開法も同じ憲法上の根拠に基づいて正当化されているからである。そうでなければ、政治資金規正法によって情報公開法を実質的に改変

することは許されないだろう。となると、情報公開法が「知る権利」を保障するものである以上、政治資金規正法も実質的には「知る権利」を保障するものと考えらるべきである。

第7 改正政治資金規正法および情報公開法の解釈運用について

はじめに

昨年12月に政治資金規正法は改正された。その際には、幾つかの点で改正があったが、そのうち第20条3は以下のような内容である。

第20条の3 第12条第1項若しくは第17条第1項の規定による報告書又はこれに添付し、若しくは併せて提出すべき書面（以下この条において「収支報告書等」という。）で第20条第1項の規定により当該報告書の要旨が公表される前のものに係る行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第3条の規定による開示の請求があつた場合においては、当該要旨が公表される日前は同法第9条第1項の決定を行わない。

2 前項に規定する開示の請求があつた場合における行政機関の保有する情報の公開に関する法律の規定の適用については、同法第10条第1項中「開示請求があつた日から30日以内」とあるのは「政治資金規正法（昭和23年法律第194号）第20条第1項の規定により要旨が公表された日から同日後30日を経過する日までの間」と、同法第11条中「開示請求があつた日から60日以内」とあるのは「政治資金規正法第20条第1項の規定により要旨が公表された日から同日後60日を経過する日までの間」とする。

3 都道府県は、第1項の規定の例により、収支報告書等に係る情報の開示を行うものとする。

以下、「改正政治資金規正法」とは、上記規定を明示するか否かにかかわらず、当該規定のみを指しているものとする。

1 例外的な場合に具体的権利性を認める説に基づくと本件では開示決定をしなければならない

すでに紹介した、情報開示請求権としての「知る権利」につき“例外的な場合には具体的権利性を認める説”の立場に立つと、第一に、情報開示請求についての手続き法が制定されていなくても、毎年3月末までに提出された政治資金収支報告につき、国民がそれを開示請求する権利が保障されることになり、政府（総務省）には、提出されている政治資金収支報告を開示すべき憲法上の義務があることになる。

第二に、本件の場合には、昨年12月の政治資金規正法改正までの規定を便宜的に借用して、原告らの情報開示請求に対し開示決定が行われるべきである。

2 抽象的権利説に基づくとどのように判断されるか

(1) 改正政治資金規正法は違憲である！

前述した情報開示請求権としての「知る権利」につき抽象的権利説の立場に立つと、憲法上抽象的権利である「知る権利」は情報公開法で具体的権利になっており、情報公開法で明記する情報開示請求権は、憲法が保障している「知る権利」を具体化したものとして解されることになる。

それゆえ、昨年12月の政治資金規正法改正前までは、情報公開法により、毎年3月末までに提出された政治資金収支報告書についての“具体的情報開示請求権”が保障されてきたことになる。

ところが、もし同改正第20条の3により具体的情報開示権は政治資金収支報告の要旨公表まで凍結され、保障されていないと解されるのであれば、改正政治資金規正法第20条の3は、既存の“具体的情報開示請求権”としての「知る権利」をその限りで剥奪するものであり、憲法違反の評価を免れないことになる。この結論は、以下のことに注目すれば、より明確になる。

情報開示請求権としての「知る権利」を法律などによって制約する場合には、「知る権利」が精神的自由であることから、違憲審査におけるいわゆる「二重の基準」論によると、厳格な審査基準で、法律の合憲性が審査されなければならない。

昨年12月の国会での政治資金規正法の改正論議は、以下の衆議院及び参議院の委員会及び本会議の各会議録からも明らかのように、改正の趣旨・目的について説明が一切なされていないため、立法事実の有無さえ客観的に確認できないという、極めて粗雑な審議状況であった。

◇会議録 第165回国会 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会 第4号(平成18年11月30日(木曜日))

○加藤(勝)議員 自由民主党の加藤勝信でございます。

(中略)

ただいま議題となりました自由民主党提出の政治資金規正法等の一部を改正する法律案につきまして、提案者を代表して、提案の理由及びその内容の概略を御説明申し上げます。

(中略)

また、収支報告書の要旨の公表は、現状では、総務大臣においては9月に、各都道府県選管においては7月下旬から11月下旬にかけて行われており、その時期が統一されておられません。そこで、政治資金の収支公開の強化に資するため、都道府県選管による要旨の公表の時期について前倒しを図るとと

もに、要旨の公表がほぼ同時期に行われるようにする必要があるところであり
ます。

(中略)

以上が、この法律案を提出いたしました理由であります。

次に、この情報公開請求に対する開示決定をしないことについてではない
について御説明申し上げます。

(中略)

第二に、収支報告公表の期日の明文化であります。

総務大臣及び都道府県選管は、政治資金規正法の収支報告書の要旨を原則
として9月30日までに公表するものとしております。なお、要旨が公表さ
れる前の収支報告書等について開示請求があった場合には、当該要旨の公表
の前日は開示決定を行わず、要旨の公表の日以後に開示決定を行うものとし
ております。これらについては、政党助成法の使途等報告書についても同様
の措置を講ずるものとしております。

以上が、政治資金規正法等の一部を改正する法律案の提案の理由及びその
内容の概略であります。

◇会議録 第165回国会 本会議 第20号 (平成18年12月5日 (火曜日))

○議長 (河野洋平君) 日程第三、政治資金規正法等の一部を改正する法律
案を議題といたします。

委員長の報告を求めます。政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特
別委員長今井宏君。

○今井宏君 ただいま議題となりました法律案につきまして、政治倫理の確
立及び公職選挙法改正に関する特別委員会における審査の経過及び結果を御
報告申し上げます。

本案は、証券取引所に上場されている株式を発行している日本法人からの
政治活動に関する寄附について、主たる構成員が外国人または外国法人であ
る団体等からの寄附の受領を禁止している規制を撤廃するほか、政治資金に
係る収支報告書等について、その要旨の公表の期限等を定めるとともに、政
治団体の金融機関への振り込みによる支出について、収支報告書等の添付書
面の簡素化を行おうとするものであります。

以上、御報告申し上げます。(拍手)

◇165 参議院 政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会 4号 平成 18年12月06日

○衆議院議員 (加藤勝信君) 自由民主党の衆議院議員の加藤勝信でござい
ます。

ただいま議題となりました自由民主党提出の政治資金規正法等の一部を改正する法律案につきまして、提案者を代表いたしまして、提案の理由及びその内容の概略を御説明申し上げます。

(中略)

また、収支報告書の要旨の公表は、現状では、総務大臣においては9月に、各都道府県選管においては7月下旬から11月下旬にかけて行われており、その時期が統一されておられません。そこで、政治資金の収支公開の強化に資するため、都道府県選管による要旨の公表の時期について前倒しを図るとともに、要旨の公表がほぼ同時期に行われるようにする必要がありますとあります。

以上がこの法律案を提出いたしました理由であります。

次に、この法律案の内容の概略について御説明申し上げます。

(中略)

第二に、収支報告公表の期日の明文化であります。総務大臣及び都道府県選管は、政治資金規正法の収支報告書の要旨を原則として9月30日までに公表するものとしております。また、要旨が公表される前の収支報告書等について開示請求があった場合には、当該要旨の公表の前日は開示決定を行わず、要旨の公表の日以降に開示決定を行うものとしております。これらについては、政党助成法の使途等報告書についても同様の措置を講ずるものとしております。

以上が政治資金規正法等の一部を改正する法律案の提案の理由及びその内容の概略であります。この法律案につきましては衆議院において修正が行われたところであります。

◇165 参議院 本会議 19号 平成18年12月13日

○議長(扇千景君) 日程第一 政治資金規正法等の一部を改正する法律案(衆議院提出)を議題といたします。

まず、委員長の報告を求めます。政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員長谷川秀善君。

○谷川秀善君 ただいま議題となりました法律案につきまして、政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会における審査の経過と結果を御報告申し上げます。

本法律案は、第百六十四回国会に衆議院に提出され継続審査となっておりますが、今国会に入り修正議決され、本院に提出されたものであります。

その内容は、証券取引所に5年以上継続して上場している日本法人からの政治活動に関する寄附に関し、外資規制を見直すほか、政治資金収支報告書の要旨の公表期限を定める等、所要の措置を講じようとするものであります。

委員会におきましては、個人献金を重視した政治資金規正の流れと本法律案との整合性、寄附受領に際し、証券市場への上場を基準とする根拠、5年以上継続上場している日本法人に限り、寄附を認めることにした理由、要旨公表前に収支報告書の開示決定を行わないことの妥当性、都道府県公表の収支報告書について、インターネット公開を行う必要性等について質疑が行われました。

質疑を終局し、討論に入りましたところ、日本共産党を代表して仁比聡平委員より反対する旨の意見が述べられました。

討論を終局し、採決の結果、本法律案は多数をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。

以上が衆参の委員会及び本会議の会議録である。これによると、「国民の代表機関」であり（憲法43条）「国権の最高機関」であり「国の唯一の立法機関」である国会（憲法41条）において法律改正の趣旨・目的について説明が一切なされていないため、立法事実の有無さえ客観的に確認できない審議状況であった。したがって、被告が改正政治資金規正法の改正目的をどのように説明しようとも、改正目的は正当で、やむにやまれないものであるとは、到底いえない。

また、そもそも従来の規定のままで何ら不都合はなかったのであるから（大阪地裁2006年8月10日判決・甲第4号証を参照）、改正政治資金規正法は「明確かつ現在の危険」に対処するための制約であったとは到底解しえない。

「知る権利」の制約は、例えば情報公開すれば国民のプライバシー権を侵害することになるなど必要最小限度にとどめるべきであるが、国会での審議では法律改正の趣旨・目的について全く説明されていないため、改正政治資金規正法第20条の3がその目的を達成するための手段として必要最小限度の制約であるかどうかさえ不明である。したがって、政治資金規正法及び情報公開法の各改正につき立法府に裁量権があるとはいえ、昨年12月の改正政治資金規正法は、その目的が正当なもので必要最小限度にとどまるものであると到底言えるものではない。

「被告第1準備書面」は、総務大臣等の形式的審査権（政治資金規正法31条）を根拠に、政治資金収支報告書要旨公表まで開示決定を遅らせた政治資金規正法改正を正当なものと反論するが、この審査権は、当該要旨公表後にも認められている権限であるから、この権限を根拠にして当該要旨公表まで開示決定を遅らせることを正当でやむを得ないものであると説明することはできない。

さらに、原告らの開示請求に応じて開示決定がなされ、政治資金収支報告書が開示されていれば、原告らが4月に行っている刑事告発につき、その裏づけとなる資料にすることもできただろうし、追加の刑事告発をすることもできただろう。あるいはまた、政治資金規正法の改正論議において重要な素材を提供

することができただろうし、7月29日の参議院議員通常選挙における争点にすることもできただろう。しかし、開示がなされなかったために、そのような実益が侵害されてしまった。

したがって、改正政治資金規正法は、立法府の裁量権の濫用または逸脱として違憲であるといわざるをえない。以上の結論と解釈論については、以下のような研究者の総論的主張が参考になる。

- ・ 「情報公開法が憲法21条の表現の自由に根拠づけられる『知る権利』を具体化したものであるとして、情報公開制度を憲法の人権保障規定に根拠づけることは、政府がその保有する情報の開示を拒否したときに、意味あるものとなります。政府情報の開示拒否、つまり不開示処分に対して、憲法に根拠のある『知る権利』の侵害という憲法違反として、最高裁判所の判断の求める際の上告理由となりやすいからです……。」(北沢義博・三宅弘『情報公開法解説 [第2版]』三省堂・2003年9頁)
- ・ 「情報公開法ないし情報公開条例が一定の情報を積極的に開示してはならないと禁止しているのであれば、それは知る権利の侵害であり、当然その法率ないし条例の規定を憲法第21条で争いうるというべきであろう。」また、「個々の開示拒否決定を、情報公開法ないし情報公開条例違反と争うだけでなく、さらに憲法第21条違反として争い得るであろうか。」という論点「については、情報公開法ないし情報公開条例を知る権利の具体化だと捉える限り、争いうると考えるべきように思われる。」(松井茂記『情報公開法 [第2版]』有斐閣・2003年頁42頁、同頁注28)
- ・ 「社会権や経済的自由にあてはまるように……、国の積極的な制度創設が要求される権利についても、いったん具体的法令の体系が創設されれば、裁判所はその解釈を通じて憲法の要請を貫くことができるし、また、制度の中核と考えられる部分が法令によって縮減されている場合には、それを違憲と判断することもできる。」(長谷部恭男『憲法 [第3版]』新世社・2004年219頁)

(2) 昨年12月の法律改正は国家賠償法上違法であり国会には過失がある！

また、昨年12月の政治資金規正法改正は、憲法が保障している「知る権利」を侵害しているとして、原告らの国家賠償請求を認容されるべきである。

最高裁判所裁判所は、いわゆる在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件において「立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれ

を怠る場合などには、例外的に、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けるものというべきである。」
「過失の存在を否定することはできない。」と判示している（最高裁2005年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁）。

昨年12月の政治資金規正法改正は、「立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合」に該当するから、国家賠償法上違法であり、国会の過失が認められると言えよう。

（3）改正政治資金規正法を合憲的に解釈するとしても開示決定をしなければならない！（同法の解釈・運用は違憲・違法である！）

改正政治資金規正法が具体的情報開示請求権を不当に制限しないものとして合憲的に解することができるとしても、そのためには、改正政治資金規正法第20条の3を以下のように解釈する場合でなければならない。

すなわち、当該条項を如何なる場合でも具体的な事情を勘案することなく一律に、政治資金収支報告の要旨公表まで開示決定が行われぬものとして解するのではなく、「特別のやむをえない事情」が認められる場合には開示決定をしないことを許容する規定であると解し、そのような事情がない限り開示決定を行うものとして解するのである。「特別のやむをえない事情」を限定的に解釈・運用するのであれば、改正政治資金規正法は憲法違反の評価を免れうるかもしれない。

しかし、本件は、「特別のやむをえない事情」がある場合とは認められないので、当然、原告らの情報開示請求に対しては開示決定がなされなければならない。これは法的義務である。したがって、本件において開示決定が行われなかったことは、改正政治資金規正法の解釈・運用を誤っているものであり、違憲、違法であると言わざるをえない。

それゆえ国家賠償請求も認容されるべきである。

以上。