

RIBEN XINXI GONGKAIFA YANJIU

中国检察出版社

日本信息公开法研究

刘杰◎著

汕大法学丛书



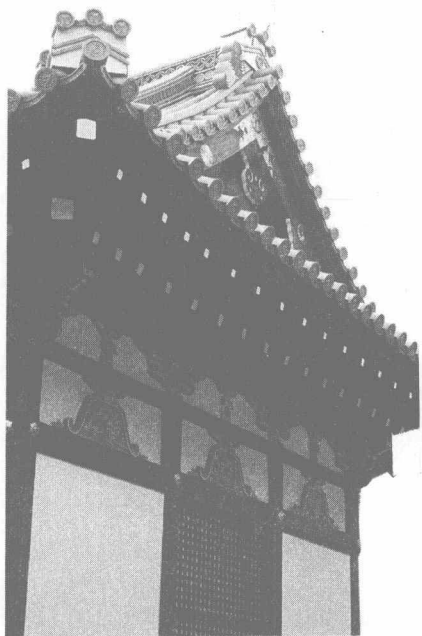
RIBEN XINXI GONGKAIFA YANJIU

日本信息公开法研究

刘杰◎著

中国检察出版社

汕大法学丛书



图书在版编目 (CIP) 数据

日本信息公开法研究/刘杰著. —北京: 中国检察出版社, 2008. 2
ISBN 978 - 7 - 80185 - 902 - 0

I. 日… II. 刘… III. 国家行政机关—信息管理—法规—研究—日本 IV. D931.321

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 019213 号

日本信息公开法研究

刘 杰 著

出 版 人: 袁其国

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjccbs@vip.sina.com

电 话: (010) 68682164 (编辑) 68650015 (发行) 68650029 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 18.25 印张

字 数: 352 千字

版 次: 2008年3月第一版 2008年3月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80185 - 902 - 0/D · 1878

定 价: 35.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序 言



日本信息公开法，狭义上是指以中央行政机关为实施机关的《行政信息公开法》；广义上除该法外，还包括地方公共团体的《信息公开条例》、独立行政法人等的《独立行政法人信息公开法》以及《信息公开及个人信息保护审查会设置法》（简称《审查会设置法》）、《行政机关个人信息保护法》、《独立行政法人个人信息保护法》等相关法律制度。日本的地方公共团体、独立行政法人等的信息公开虽然单独立法，但《行政信息公开法》对地方立法及独立行政法人的有关立法有重要影响。故本书在论述中，以《行政信息公开法》为重点，兼对地方公共团体、独立行政法人的有关立法以及信息公开的相关制度进行论述。

日本的信息公开立法，从20世纪60年代末开始讨论，80年代初个别地方公共团体开始制定条例实施信息公开制度，90年代初中央立法进程加快，到1999年制定《行政信息公开法》，历时30余年。在该法制定后的数年内，又经过多次修改不断完善，后单独制定《审查会设置法》、《独立行政法人信息公开法》，并且制定《行政机关个人信息保护法》、《独立行政法人个人信息保护法》，建立起个人信息保护制度。日本地方公共团体已普遍制定《信息公开条例》实施信息公开制度，为中央制定《行政信息公开法》奠定了法制基础；《行政信息公开法》的制定又进一步推动了地方信息公开立法的修改完善。

笔者从1998年在中国人民大学法学院攻读博士期间，即开始了日本信息公开法的研究，以博士论文《日本情报公开制度研究》通过答辩获博士学位，并于2005年出版专著《知情权与信息公开法》。但几年来，日本信息公开法不断修改完善，主要表现在：《行政信息公开法》多次修改；《审查会设置法》、《独立行政法人信息公开法》、《行政机关个人信息保护法》、《独立行政法人个人信息保护法》陆续制定；《独立行政法人通则法》、《行政案件诉讼法》等相关法律也随之修改；地方公共团体的《信息公开条例》、《个人信息保护条例》也在制定和修改完善；法院判决也不断对信息公开制度发生影响。日本总务省于2004年4月开始组织“信息公开法制度运营检讨会”并于2005年3月末提出相

关报告。笔者通过不断收集研究有关资料,发现日本信息公开制度不断发展完善,与当初制定《行政信息公开法》时的制度已有很大不同,故再下决心对日本信息公开法重新集中研究,单独成书,及时将该情况报告给广大读者。本书集中研究了日本信息公开法以及相关制度,对原有研究成果进行补充修改,并增加了大量新内容,希望将日本信息公开法的基本状况、最新资料以及借鉴日本制度审视中国有关情况的研究心得奉献给大家。

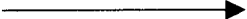
本书共11章。第1章,介绍日本信息公开立法的基本情况。第2章,介绍日本在信息公开立法的理论讨论中,对知情权及其宪法依据的有关理论的基本情况。第3章,介绍日本地方公共团体的信息公开立法的基本状况及有关情况。第4章,介绍日本《行政信息公开法》的立法背景、制定过程及主要影响因素。第5章,介绍日本《行政信息公开法》的主要制度。第6章,介绍日本国家行政机关以外的信息公开制度状况,主要有地方公共团体、独立行政法人以及公益法人的信息公开制度的完善问题,国会及法院的信息公开制度的建立问题。第7章,介绍《行政机关个人信息保护法》、《独立行政法人个人信息保护法》的主要内容,地方公共团体个人信息保护条例制定状况。第8章,介绍日本近定期对《行政信息公开法》施行状况的检讨情况。第9章,对部分日本法院的信息公开诉讼案例进行分析,以反映日本法院判例对信息公开法的解释情况。第10章,对中国信息公开立法法制环境进行分析。第11章,借鉴日本立法经验,对中国信息公开立法的基本制度试作探讨。并且在附录中登出笔者最新翻译的日本信息公开法及有关主要法律,以便于读者查阅参考。

对全书内容,笔者虽力争逻辑严谨、详略得当、资料准确,但由于日本信息公开法涉及面广、内容复杂,在中国国内获取有关资料较为困难,并且由于笔者才疏学浅,将不免仍有疏漏及错误之处,敬请诸位老师、学友以及广大读者朋友批评指正。

刘 杰

2008年1月22日于上海

目 录



1	序言	
1	第一章 日本信息公开立法概述	
1	一、市民运动与信息公开制度的建立	
2	二、日本地方公共团体的信息公开条例	
4	三、日本行政信息公开法的制定	
5	四、日本《行政信息公开法》的主要内容	
	(一) 立法目的	/5
	(二) 信息公开的实施机关与文书	/5
	(三) 信息公开的请求人	/5
	(四) 不公开的信息与限制公开的信息	/6
	(五) 《行政信息公开法》上的第三人	/6
	(六) 信息公开审查会	/6
	(七) 诉讼管辖的特别规定	/7
7	五、日本信息公开法的实施简况	
9	第二章 日本宪法上的知情权	
9	一、知情权理论的宪法依据	
12	二、国民主权理论的宪法依据	
14	三、法院判决中的知情权	
16	四、信息公开法上的知情权及四年后的评价	
17	五、小结	
18	第三章 日本地方信息公开条例的制定与实施	
18	一、信息公开条例的立法现状	
19	二、信息公开条例的一般内容	
	(一) 制定条例的目的	/20

	(二) 信息公开的实施机关	/21
	(三) 公开的公文书	/22
	(四) 请求权人	/24
	(五) 适用除外的信息	/25
	(六) 关于第三人信息的处理	/28
	(七) 本人信息的公开请求	/29
	(八) 信息公开程序	/29
	(九) 信息公开审查会	/30
30	三、信息公开条例的立法依据	
32	四、判例对信息公开条例的解释	
	(一) 信息公开诉讼的原告资格	/32
	(二) 关于个人信息	/35
	(三) 法人事业信息	/38
	(四) 会议记录的公开	/40
43	五、地方信息公开条例与行政信息公开法的关系	
	(一) 信息公开条例与行政信息公开法的对应性	/44
	(二) 信息公开条例相对行政信息公开法的独立性	/45
46	六、小结	
47	第四章 日本行政信息公开法的制定	
47	一、制定信息公开法的政治背景	
	(一) 田中秘密金库问题与洛克希德案件	/47
	(二) 利库路特贿赂案件	/50
	(三) 官官接待问题	/51
	(四) 党派的活动	/55
57	二、信息公开的市民运动	
	(一) 药害艾滋病事件	/57
	(二) 市民监察专员运动	/59
	(三) 自由人权协会等社会团体的共同运动	/61
62	三、地方信息公开条例的制定与实施	
63	四、行政信息公开法制定的开始	
64	五、信息公开部会的审议	
65	六、行政信息公开法案的提出	
66	七、行政信息公开法案的审议通过	
68	八、小结	

69	第五章 日本行政信息公开法的主要制度
69	一、信息公开的实施机关
	(一)《行政信息公开法》规定的实施机关 /69
	(二)实施机关的规定存在的问题与课题 /71
	(三)与地方信息公开条例的实施机关比较 /72
	(四)与其他国家的信息公开实施机关的比较 /75
78	二、信息公开的信息范围
	(一)日本《行政信息公开法》的信息范围 /78
	(二)对日本《行政信息公开法》规定的信息范围的评价 /86
87	三、信息公开的程序
	(一)信息公开申请 /87
	(二)信息公开的决定 /88
	(三)信息公开案件的移送 /89
	(四)信息公开第三人意见的提出 /90
	(五)信息公开决定的实施 /91
	(六)手续费 /91
	(七)《行政信息公开法》的程序规定与《行政程序法》 的关系 /92
	(八)《行政信息公开法》程序规定的问题与课题 /92
95	四、行政机关主动进行信息公开
96	五、行政机关的有关管理措施
	(一)行政文书的管理 /96
	(二)对申请前的信息帮助 /98
	(三)实施《行政信息公开法》的情况公布及措施改进 /98
99	六、信息公开的救济
	(一)信息公开的不服审查及咨询义务 /100
	(二)信息公开及个人信息保护审查会 /101
	(三)信息公开诉讼的案件管辖和移送 /104
	(四)关于信息公开救济制度中的问题与课题 /105
108	第六章 日本行政机关以外的信息公开
108	一、地方公共团体的信息公开
108	二、国会的信息公开
110	三、法院的信息公开
112	四、独立行政法人的信息公开制度
	(一)独立行政法人的概念 /112

	(二) 独立行政法人信息公开法的主要制度 /114
117	五、公益法人的信息公开
119	第七章 日本个人信息保护制度
119	一、日本行政机关个人信息保护法
	(一) 行政机关个人信息保护法施行概况 /119
	(二) 行政机关个人信息保护法的主要制度 /120
124	二、日本独立行政法人个人信息保护法
	(一) 独立行政法人个人信息保护法施行概况 /124
	(二) 独立行政法人个人信息保护法的主要制度 /125
128	三、地方公共团体个人信息保护条例制定状况
130	第八章 日本信息公开法的检讨与改善措施
130	一、行政信息公开法施行简况
132	二、行政信息公开法施行存在问题及建议改进措施
	(一) 立法目的 /132
	(二) 行政文书的范围 /132
	(三) 开示与不开示的范围 /133
	(四) 开示请求与实施的程序 /135
	(五) 不服申请 /137
	(六) 信息公开诉讼 /138
	(七) 行政文书的管理 /139
	(八) 积极提供信息的措施 /140
141	三、完善行政信息公开制度的具体改进措施
	(一) 彻底贯彻信息公开法的宗旨 /141
	(二) 行政机关公务员姓名的处理 /142
	(三) 不服申请案件处理的迅速化 /142
	(四) 对恳谈会等会议上发言者姓名的处理 /143
	(五) 行政信息公开法施行令的部分修改 /143
	(六) 总务省关于寄送费用缴付方法的规定 /144
145	第九章 日本法院判例对信息公开法的解释
145	一、爱知博览会收支预测文书公开诉讼案
	(一) 案件概要 /145
	(二) 本案争议焦点及原、被告理由 /146
	(三) 法院判决 /149
	(四) 案例简评 /151

153	二、大阪府知事交际费公开诉讼案
	(一) 案件概要 /153
	(二) 大阪地方法院第一审判决 /154
	(三) 大阪高等法院第一次控诉审判决 /158
	(四) 最高法院第一次上告审判决 /161
	(五) 大阪高等法院发回控诉审判决 /163
	(六) 最高法院第二次上告审判决 /166
	(七) 案例简评 /169
171	三、宫城县知事经费支出文书公开诉讼案
	(一) 案件概要 /171
	(二) 仙台地方法院第一审判决 /172
	(三) 仙台高等法院第二审判决 /174
	(四) 案例简评 /175
177	第十章 中国信息公开立法环境分析
177	一、信息公开的指导思想
181	二、现行法律中的公众知情权及国家机关公开信息义务
	(一) 人大会议及法律法规规章的公开 /181
	(二) 为保护公众民事权利的信息公开 /182
	(三) 行政机关的常规信息发布 /185
	(四) 行政机关作出具体行政行为过程中的信息公开 /186
	(五) 行政机关对于重大突发事件的信息发布 /187
187	三、中央国家机关及地方政府的改革措施
	(一) 中央国家机关的改革措施 /188
	(二) 地方政府的改革措施 /192
	(三) 电子政务的发展 /194
198	四、信息公开法与其他法律的冲突及调整
	(一) 信息公开法与保密法 /198
	(二) 信息公开法与档案法 /201
	(三) 信息公开法与统计法 /202
	(四) 信息公开法与隐私权法和商业秘密法 /204
207	五、中国建立信息公开制度的艰巨性与可能性
	(一) 中国建立信息公开制度的艰巨性 /207
	(二) 中国建立信息公开制度的可能性 /208
209	六、政府信息公开条例的制定

	(一) 政府信息公开条例的主要内容	/209
	(二) 政府信息公开条例的法治意义	/210
	(三) 政府信息公开条例的不足	/211
213	第十一章 外国制度借鉴与中国立法探讨	
213	一、信息公开的实施机关	
215	二、信息公开的信息范围	
217	三、信息公开的程序	
	(一) 一般程序规定	/218
	(二) 第三人提出意见	/219
	(三) 手续费	/219
	(四) 案件的移送	/219
	(五) 听取意见及听证	/219
	(六) 告知申请复议权和提起行政诉讼权	/219
	(七) 与行政程序法的衔接	/219
220	四、信息公开的救济	
223	附录：日本信息公开的主要法律	
223	附录一：关于行政机关保有的信息公开的法律	
231	附录二：关于独立行政法人等保有的信息公开的法律	
240	附录三：信息公开及个人信息保护审查会设置法	
244	附录四：关于行政机关保有的个人信息保护的法律	
258	附录五：关于独立行政法人等保有的个人信息保护的 法律	
272	参考书目	
272	一、中文主要参考书目	
273	二、日文主要参考书目	
277	后记	

第一章

日本信息公开立法概述

关于日本的信息公开立法,早在20世纪60年代就有部分社会团体开始讨论提倡,后发展成影响全国的市民运动,80年代地方公共团体开始制定并实施信息公开条例,90年代政府开始加快全国信息公开立法进程,历经30多年终于在1999年5月7日制定《关于行政机关保有的信息公开的法律》(简称《行政信息公开法》),^①于5月14日公布。从倡导到条例,从条例到中央立法,日本信息公开立法走过一条艰难的道路。

一、市民运动与信息公开制度的建立^②

日本的一些社会团体对建立信息公开制度起了积极的推动作用。1972年田中首相的秘密金库问题^③、1976年的洛克希德飞机公司行贿事件^④,1979年的铁路公团等特殊法人公费不当支出问题等被揭露,使公众普遍认识到为防止政治家和公务员的腐败,确立信息公开制度非常必要。^⑤日本自由人权协会在1979年9月发表

① 日本《关于行政机关保有的信息公开的法律》原简称《信息公开法》,由于在2001年日本又制定《关于独立行政法人等保有的信息公开的法律》(2001年12月5日法律第140号),该法简称《独立行政法人信息公开法》,故《关于行政机关保有的信息公开的法律》现简称《行政信息公开法》。

② 关于日本信息公开的市民运动,将在本书第四章“日本行政信息公开法的制定”中详细论述。

③ 1974年10月18日,日本《文艺春秋》杂志1974(11)期,登载关于田中首相财源的特辑文章,揭露了田中角荣的腐败问题,酿成政治事件,最终导致田中角荣下台。参见姜孝若、宋绍英主编:《战后日本政治经济大事纪要》,361页,沈阳,辽宁人民出版社,1984;参见[日]升味准之辅:《日本政治史》(第四册),董果良译,1177~1181页,北京,商务印书馆,1997。

④ 1976年2月,外电报道美国洛克希德飞机制造公司为向日本兜售飞机,通过日本代理商向政界行贿,共花去30多亿日元。3月24日,日美政府间签订司法互助协定,规定美国向日本检察机关提供资料。6月22日开始,检察机关逮捕丸红商事、全日空两社社长等有关干部,7月27日前首相田中角荣被捕。1983年10月12日,东京地方法院对田中判处4年有期徒刑。参见[日]升味准之辅:《日本政治史》(第四册),董果良译,1193~1196、1233页,北京,商务印书馆,1997。

⑤ 参见[日]右崎正博等:《信息公开法》,910页,东京,三省堂,1997。

了《信息公开法纲要》，以此为契机掀起了市民要求制定信息公开法的热潮。1980年3月，该自由人权协会、日本消费者联盟、妇女联合会、自然保护团体、工会、学者及新闻界等组成了“要求信息公开立法的市民运动”的联合团体。该“市民运动”于1981年1月发表了《信息公开权利宣言》以及《信息公开八项原则》。反映了广大市民要求建立日本信息公开制度的强烈愿望。^①但是，整个20世纪80年代，日本中央政府对建立信息公开制度的态度都是消极的，并未开始立法措施。

与中央政府的保守态度不同，日本各地方公共团体采取了积极的做法。从1982年4月起，在山形县金山镇首先制定实施了信息公开条例，神奈川县也于1982年10月制定实施了信息公开条例，到1988年3月，已有28个都、道、府、县，93个市、区、镇、村制定了信息公开条例或纲要。^②至1995年年末，全国47个都、道、府、县中，有40个制定并实施了信息公开条例，5个县制定了纲要实施信息公开制度。1996年年底，最后的青森县和奈良县也制定条例实施了信息公开制度。^③各地方公共团体基本上建立起信息公开制度。

二、日本地方公共团体的信息公开条例

日本《宪法》第94条及日本《地方自治法》第14条的规定，赋予了地方公共团体制定条例的权力。信息公开制度的建立，核心是实现公众的知情权，扩大公民权利；同时给行政机关等公共机关增加义务，规范和促进其更好地履行公共职能。地方公共团体制定条例推行信息公开制度，符合民意和社会发展潮流，在宪法和法律制度上不存在限制。

在要求扩大知情权的市民运动的推动下，山形县金山镇最早于1982年4月制定实施了《金山镇公文书公开条例》。1982年10月神奈川县制定了《神奈川县机关公文书公开条例》，为最早制定信息公开条例的县。1982年10月静冈县蒲原镇制定实施了《蒲原镇信息公开条例》，该条例还将电子计算机保存的资料作为公开的信息。1983年1月大分县绪方镇制定实施了《绪方镇公文书公开条例》，该条例规定了“公文书审查会”的制度。1983年6月，埼玉县制定实施《埼玉县行政信息公开条例》。早期的信息公开条例确定的规范，为以后各地方公共团体制定信息公开条例提供了重要范例。1984年3月，长野县和大阪府制定公文书公开条例，使信息公开成为一股强劲潮流。此外，也有的地方公共团体制定纲要实施信息公开制度，如冈山县1984年6月制定实施了《关于公文书

① 参见〔日〕右崎正博等：《信息公开法》，10～11页，东京，三省堂，1997；秋山干男：《围绕信息公开的市民运动》，载〔日〕《法学家》742号。

② 参见〔日〕《朝日新闻》，1988年5月12日版，东京；〔日〕井出嘉宪等：《信息公开》，181、184页，东京，行政社，1998。

③ 参见〔日〕平松毅：《信息公开条例的解释》，1页，东京，信山社，1998。

公开实施纲要》，开始了以纲要实施信息公开制度的先例。到1988年3月，已有28个都、道、府、县，93个市、区、镇、村制定了信息公开条例或纲要。^①到1997年4月，47个都、道、府、县中，有44个制定了信息公开条例，另外3个县（山口县、山形县、爱媛县）制定了纲要；3255个市、区、镇、村中，有328个制定了信息公开条例。^②各地方公共团体基本上建立起信息公开制度。地方信息公开条例的制定和实施经验，为国家的信息公开法的制定和实施积累了宝贵经验，成为建立和实施信息公开法的法制基础。

在地方信息公开条例实施过程中，行政和司法救济也对推进该制度实施和完善起着重要作用。从1982年4月山形县金山镇制定并实施公文书公开条例以来，到1998年4月的16年间，对实施机关不公开决定提出不服的案件超过5,000件；审查会提出咨询报告的2,200件；在这些案件中，要求作出不公开决定的行政机关全部或一部分改正的，超过了55%。^③在行政诉讼方面，有关信息公开条例的主要行政诉讼案件，到1998年年末达到135件，形成的判例有200个，其中包括最高法院判决12个。在这些诉讼案件中，除要求停止执行信息公开决定的反对公开信息的反诉讼案件3件、以非公开等理由提出损害赔偿诉讼的案件8件外，其他124件均为要求撤销不公开处分的诉讼。在124件要求撤销不公开处分的诉讼案件中，全部支持原告诉讼请求的28件、支持原告部分诉讼请求的46件；驳回诉讼请求维持不公开处分的38件；驳回起诉的8件；全部或部分公开达成和解而撤诉的4件。从该处理结果看，全部诉讼请求或一部分诉讼请求支持的共达74件，诉讼请求驳回的38件，原告胜诉率达到66%。^④

地方公共团体的信息公开条例的内容一般包括总则、公文书的公开、救济、文书公开运营审查会等。地方公共团体的信息公开条例制定较早，条例内容与《行政信息公开法》一般存在较大差别，而且该法适用于国家行政机关，不能直接适用于地方公共团体。对此，行政信息公开法第26条规定：“地方公共团体，应当根据本法精神，制定并努力实施其保有的信息公开的措施。”^⑤因此，该法

① 参见〔日〕《朝日新闻》1988年5月12日版，东京；〔日〕井出嘉宪等：《信息公开》，181、184页，东京，行政社，1998。

② 参见〔日〕信息公开法研究会：《信息公开制度的要点》，149页，东京，行政社，1997；〔日〕井出嘉宪等：《信息公开》，80页，东京，行政社，1998。

③ 参见〔日〕要求信息公开法的市民运动：《信息公开制度不服申诉实态调查报告》（1998年度版），转引自〔日〕右崎正博：《自治体信息公开新动向》，载〔日〕《法律时报》71卷6号，12页。

④ 参见〔日〕右崎正博：《自治体信息公开新动向》，载〔日〕《法律时报》71卷6号，12页。

⑤ 1999年最初制定的《关于行政机关保有的信息公开的法律》包括信息公开审查会的内容，后于2003年5月30日制定《信息公开及个人信息保护审查会设置法》（该法已于2001年4月1日起施行），将原信息公开法中有关信息公开审查会的规定专门立法。分别立法后，《行政信息公开法》条文数从原来的44条减少为27条。该处条文原为第41条，现为第26条。

公布后,地方公共团体将修改或制定本地的信息公开条例,以使条例符合法律精神。

三、日本行政信息公开法的制定^①

随着各地方公共团体信息公开制度纷纷建立,公众要求国家立法的呼声高涨,内阁于1981年3月设置了临时行政调查会,开始对信息公开立法问题进行讨论。1983年3月临时行政调查会发表《最终咨询报告》,该报告虽然承认信息公开的必要,但又认为制度复杂应从长考虑,态度仍然保守。此后在总务厅设立由学者组成的信息公开问题研究会,1990年9月该研究会发表了中间报告《信息公开——走向制度化的课题》。该报告仅提出问题,对立法没有实质的建议。^②

在野党方面作了大量努力,各在野党曾向国会提出信息公开法案,由于在国会不占多数,最终都成为废案。1989年7月在参议院议员的选举中,执政党与在野党比例发生逆转,在野党开始制定共同的法案。在1993年6月的通常国会上,由社会党、公明党、民社党、民主改革联合、日本新党、社会民主联合等联合向参议院提出《关于行政信息公开的法律案》,但由于同月解散国会,使之成为废案。

1993年国会选举,自民党单独执政的局面被打破,联合政权细川内阁产生,信息公开法的制定,迅速提到具体的政治日程上来。1994年6月诞生的自由民主党、社会党、新党魁党的村山联合政权,继续推进信息公开立法。1994年10月设立行政改革委员会,1995年3月在该委员会设立行政信息公开部会。1996年4月行政改革委员会提交《信息公开法纲要案(中间报告)》,同年11月提出了最终报告——《信息公开法纲要案》,《信息公开法纲要案的指导思想》一并公布。经过广泛讨论后,政府于1998年3月27日内阁会议决定了《关于行政机关保有的信息公开的法律案》(简称《行政信息公开法案》)以及《关于行政机关保有的信息公开的法律实施相关的法律整備法律案》(简称《关系法律整備法案》),同日向国会提出。众议院经过多次审议,部分修改,于1999年2月16日通过,送交参议院审议。参议院经部分修改于1999年4月28日通过,再送众议院审议。众议院于1999年5月7日再次通过,5月14日公布。2005年10月21日法律第102号修改。^③

① 关于日本行政信息公开法的制定,请见本文第四章详细论述。

② 参见[日]《法学家》1998年5月1日、15日合刊,13页;[日]须见正昭:《官官接待和信息公开》,149页,东京,三一书房,1997。

③ 参见[日]右崎正博等:《信息公开法》,12~13页,东京,三省堂,1997;[日]阿部泰隆:《[论争·提案]信息公开》,2页,东京,日本评论社,1997;[日]《法学家》1999年6月1日刊,10~18页。

四、日本《行政信息公开法》的主要内容^①

（一）立法目的

《行政信息公开法》第1条规定：“本法目的是根据国民主权理念，就行政文书开示的请求权作出规定，依此规定谋求行政机关保有的信息更加公开，使政府的各项活动向国民的说明责任得到履行，同时有助于推进在国民正确理解和批评之下的公正、民主的行政。”该规定强调“国民主权理念”和政府的“说明责任”，而没有将“知情权”规定在条文中。

（二）信息公开的实施机关与文书

《行政信息公开法》第2条规定了实施行政机关和公开的行政文书。适用的行政机关是国家行政机关（中央行政机关）。关于特殊法人的信息公开问题，《行政信息公开法》不直接适用。

该法原来规定（该法原来条文第42条）：“政府要对独立行政法人”以及“特殊法人”“对应其性质和业务范围，为推进独立行政法人以及特殊法人保有的信息的开示及提供，采取关于信息公开的法制上的措施及其他必要措施”。^②关于地方公共团体也不直接适用该法。该法第26条（该法原来条文第41条）规定：“地方公共团体，应当根据本法精神，制定并努力实施其保有的信息公开的措施。”这要求地方公共团体应当根据该法精神，采取必要措施，即修改或重新制定条例来贯彻该法精神。

关于适用的文书，是指上述行政机关的职员在职务上制作、取得的文书、图画以及电磁记录等。

（三）信息公开的请求人

《行政信息公开法》第3条规定，任何人都可以向行政机关长官提出信息公开的要求。在主体上和使用目的上未作限制。根据《信息公开法纲要案的指导

① 该法于1999年5月14日以“1999年法律第42号”立法公布，该法律最初原文见〔日〕《法学家》1999年6月1日刊，77~83页；该法公布后又经多次修改，近期修改是2005年10月21日法律第102号。本文中引用的内容是2005年10月21日修改后的条文，该法日文原文见〔日〕行政管理研究中心：《信息公开制度改善的要点》，556~571页，东京，行政社，2006。关于该法的主要制度，将在本书第五章“日本行政信息公开法的主要制度”部分详细介绍。

② 关于独立行政法人的规制问题，日本国会于1999年7月制定《独立行政法人通则法》（1999年7月16日法律第103号），确立了独立行政法人的基本制度；又于2001年12月制定《关于独立行政法人等保有的信息公开的法律》（2001年12月5日法律第140号），对独立行政法人信息公开问题进行规定。该法制定的同时，修改《行政信息公开法》时已将原来第42条删除。

思想》对此问题的阐释,请求人不限于本国国民,在日本的外国人也可以成为信息公开的请求人;在国内没有居住地的限制,也没有是否与本人有利害关系的限制和将该信息作何使用的限制。

(四) 不公开的信息与限制公开的信息

1. 不公开的信息。《行政信息公开法》第5条规定了六种不公开的信息。包括:个人信息;法人经营信息;关于国家安全和外交的信息;关于公共安全的信息;关于国家机关或地方公共团体内部审议、讨论的信息;关于行政机关一定的事务事业信息。2. 部分公开的信息与裁量公开的信息。第6条规定了部分公开的信息,即信息中有不公开的内容,将该部分除去后剩余的部分信息公开;涉及个人的信息,如将个人姓名等除去后公开该信息对个人权益不会造成损害的予以公开。该法第7条规定了裁量公开的信息,某信息虽然是不公开的信息,但行政长官认为在公益上特别必要,可以决定公开。3. 行政文书是否存在的信息。第8条规定,对于请求人,行政机关如果表明某行政文书的有无将会泄露该信息时,行政机关对该文书的有无不予言明,可以拒绝该项请求。

(五) 《行政信息公开法》上的第三人

信息公开可能影响请求人以外的其他人的权益,所以《行政信息公开法》第13条、第19条、第20条规定了保护第三人权利的内容。在决定信息公开前,应当通知第三人,第三人可以提出意见。在第三人提出反对意见时,行政机关作出公开决定后,至实施时的二周以前,将作出的公开决定情况迅速通知第三人。

(六) 信息公开审查会

《行政信息公开法》以及《信息公开及个人信息保护审查会设置法》规定的信息公开审查会制度是一大特色。《行政信息公开法》第18条规定了在有因信息公开提出行政不服审查申请时,行政机关向“信息公开及个人信息保护审查会”(简称审查会)咨询的义务。《信息公开及个人信息保护审查会设置法》规定了审查会的设置、组织、委员任命、工作体制,调查审议权限及审理程序等内容。^①

^① 原来《行政信息公开法》第18条至第35条详细地规定了行政机关向信息公开审查会(简称审查会)咨询的义务,审查会的设置、组织、委员任命、工作体制,调查审议权限及程序等内容;2003年单独制定了《信息公开及个人信息保护审查会设置法》(2003年5月30日法律第60号),对信息公开及个人信息保护审查会设置等问题专门规定;同时对《行政信息公开法》有关部分也作相应删改。