

情報公開と行政秘密

■先進諸国の動向■

D.C.ローワット編著

堤口康博監訳

情報公開と行政秘密

■先進諸国の動向■

D.C.ローワット編著

堤口康博監訳

早稲田大学出版部

監訳者略歴

1951年，早稲田大学政治経済学部政治学科を卒業。その後，助手，講師，助教授を経て，現在，早稲田大学政治経済学部・同大学院政治学研究科教授。行政法学ならびに憲法学専攻。

情報公開と行政秘密—先進諸国の動向—

1982年10月30日 初版第1刷発行

検印省略

編著者 D.C. ローワット

監訳者 堤 口 康 博

発行者 城 下 幸 雄

発行所 早稲田大学出版部

〒160 東京都新宿区戸塚町1-103
振替東京3-1123 電話(03)203-1551

落丁・乱丁本はおとりかえします。日之出印刷・荒木製本
3031-3336-9314

日本語版への序文

日本でも政府の秘密主義を縮減させようということに大きな関心がよせられており、そしてそこに本書の翻訳の価値があることを知って、勇気づけられる。日本語版への序文を求められたことを、私は光栄に思う。

本書の研究対象とされた諸国を総括する私の「比較概説」は、政府のより幅広い公開へと、そしてまた行政文書へのパブリック・アクセス権を規定する法律の採用へとむかいつつある、先進民主主義諸国家における最近の動向を概略的に説明したものである。しかしながら、このような動向の進展は非常に急速であり、本書の英語版が編集されてからも、いくつかの重要な展開があった。「比較概説」は1978年7月に完成しており、各国別研究の大部分もその1, 2年前に書かれたものである。このような理由で、堤口教授は、私に、本序文において、その時以降の主要な展開を簡潔に報告してくれるよう依頼された。

さて、もっとも重要な展開はというと、それは、フランスとオランダが行政文書へのアクセスに関する法律を採択したことである。さらに、カナダの二つの州が同様の法律を採択した。そして、カナダとオーストラリアの両連邦政府が採択の途上にある。くわえて、その理念の高まりはイギリスでも続いているし、また、日本を含む他のいくつかの国においても、そのような法律を求める提案がなされている。そこでまず、これらの展開を一つずつ概観してから、次に、現時点までのパブリック・アクセス法の経験から学び得るいくつかの課題¹⁾を述べて、私の結論とすることにしよう。

フランス (1978年)

フランスにおける行政秘密についてのブラール(Boulard)氏の研究をみるかぎり、行政文書へのアクセスに関する法律が、フランスで近く採択されるだろうということをほのめかず記述はなにもない。しかし、1973年には、はやくも、そ

のような法律を求める提案が正式になされていた。すなわち、その年、「行政文書整理委員会 (Commission for the Coordination of Administrative Documentation)」が、首相に対し、「コミュニケーションに対する、公衆の一員としての真正なる権利の制度的確立」の提言を結論とする、次のような報告書を提出している。

「そのような権利の基本的原則は、議会によって規定されるべきである。

なぜなら、もっとも根深く浸透している行政慣習を廃止するために必要なインパクトを与え得るのは、まさしく議会による干渉だけだからである。情報を求める権利に関する法律を公布することは、すでに多くの自由主義諸国によって制度化されている趨勢と歩調を合わせることになるであろう」。

首相が設立した作業班は、このような提案に沿って、1976年に法案ならびに政令の草案を提出した。また、同じ1976年には、政府は、自己にかかわる私的な書類へのアクセス権を個人に与え、自己にかかわる情報が収集されたときには個人に通知を与え、かつコンピューター・データ・バンクを統制する中央委員会を設けるプライバシー立法を導入する意思があることを表明した。そしてこの立法は、1978年1月に成立した (No. 78—17)。

1977年2月に、政府は政令を公布して委員会を設立し、公衆への公文書の伝達を促進する責任を付与した。コンセイユ・デタの一員であるM. オルドヌ (Ordonneau) 氏を委員長とするこの委員会には、要求に応じて公開される文書を規則によって決定する権限、政令の適用にかかわる問題について大臣や知事に助言を与える権限、そして、行政文書の公開にかかわる法律や規則の改正を提案する権限が与えられた。したがって、本委員会は、より広い公開を要求する権限を有する執行機関としての性格と、パブリック・アクセスに関する法改正の提案や、みずからの判断に従ってその立法を提案することができる調査委員会としての性格をあわせもつ特異なものであった。しかし、主として官僚と数人の国会議員から構成されるこの委員会は、どちらかといえば保守的であり、立法を通じた劇的な変革よりも、公務員の姿勢や慣行を変えていくというゆるやかなアプローチを志向しているように思われた。

委員会自体も驚いたことであるが、1978年7月17日に、フランス議会は、アメリカの「情報自由法 (the Freedom of Information Act)」の精神に立脚した規

定を含む法律 (No. 78—753) を成立させた。そして同法は、同法を執行する新しい委員会、すなわち「行政文書へのアクセスに関する委員会 (Commission on Access to Administrative Documents)」——この委員会もまた、M. オルドヌ氏が委員長をつとめる——をも設けた。本法に対してより具体的な内容を与えるために必要だとされていた政令がまだ公布されていなかったにもかかわらず、アクセス委員会は、1979年の初頭にその仕事を開始した。

本法は、パブリック・アクセス原則に対して、これまでそれを先導した政令や委員会よりも、はるかに強固な基盤を与えることになるだろう。アメリカの情報自由法と同様に、本法は、行政文書——それには、適用除外リストに従属する、個人みずからの事件にかかわる文書も含まれる——を求める権利を宣言し、それを保障している。また、本法は、海外領土を含む、国家に源を発するあらゆるものに適用される。文書請求に対する返答を要求している規定はかなり強力であり、また、行政裁判所に訴えを提起するための規定もある。しかしながら、公開適用除外規定が非常に漠然としているため、結局、かなりの裁量の余地を残している。秘密に付されねばならない特定文書のリストは、行政規則のなかに規定されなければならない (ただし、これらのリストは、新委員会の助言を受けた後につくられる予定である)。新委員会は、本法の実施を監督する義務を負っている。文書の公開を獲得するに当たって困難に直面した人によって訴えが提起された場合には、本委員会は、ある程度オンブズマンと同様に、所管の機関に対してみずからの見解を提示しなければならない。さらに、本法の適用に関し、諸機関に助言を与え、また、もろもろの法律や規則に対して適切な修正を提案することができる。

フランス公務員の伝統的な秘密主義を考えたとき、この新法は大きな前進であるように思われる。しかし、本法そして新委員会がこれまでの公務員の姿勢や慣行をどの程度変えることに成功するかは、これからに残された問題である。

オランダ (1978年)

オランダでは、早くも1970年に政府公開に関する委員会が行政情報に対するアクセス法の採択を勧告し、そしてその草案を含めた報告書を出している。か

なりの公的な討論を経た後、政府は、1975年に、この問題について政府法案を提出した。この法案は下院において検討され、そして委員会で各種団体の見解が受け入れられた後に、重大な修正が加えられた。1977年2月に、下院は最終案を承認したが、その年、政権の交替があったために、上院による本法案の承認は延期された。しかし、1978年11月、本法案は、「行政公開法 (the Openness of Administration Act)」として承認され、本法に基づく規則が1980年5月に承認された後に施行された。

多くの点において他のアクセス諸法と似かよっているが、本書それ自体というよりも、むしろ行政文書のなかの情報に対する権利を規定しているところに、本法の特異な特色がある。不幸にも、このことは、生の文書への直接的アクセスを認めるというよりもむしろ、公務員に対して、文書の内容を自分たちの都合のよいように解釈する機会を提供することになる。本法のなかの公開除外規定も非常に漠然としている。それらのうちの二つは、「おそれがある (might)」という語によって導かれていて、極めて一般的であるため、政府もしくは公務員は、望むところのほとんどすべての情報をその語の下に包括することができた。すなわち、情報が、

「(a)王室の一体性を脅かす、あるいは、(b)国家の安全を危うくするおそれがある (might) 場合には、開示されてはならない」。

オランダの法学者は、このような規定のために、現行のパブリック・アクセスを大幅に改善するには、本法はあまりに弱体であると不満を述べている。ある学者は、本法を、「空気とチーズをかきまわして泡立たせ、大きな穴のあいた (whipped air and cheese, with big holes³⁾)」法律と呼んでいる。

しかしながら、本法にも強力な面がある。たとえば、本法は、多くの類型の政策文書の公表を要求しており、その範囲は県や地方の政府にも及ぶ。より重要なものは、最高行政裁判所への上告を認める規定である。最高行政裁判所は、1976年に、国参事院 (Council of State) から独立した強力な権限機関として創設され、その当初から、本法に対してリベラルな解釈を施す傾向のある裁判官を長にいただいていた。除外規定の漠然性は、官僚や大臣に対してより広い裁量権を与えるだけでなく、最高行政裁判所に対して、同法の限定的解釈または

リベラルな解釈のいずれかを開発するために便利な、より広い範囲をも与えてくれることになる。それゆえ、本法の成功は、最終判断を下し、文書の提供を命じる権限がある、この新しい上訴機関の独立性と見識とによって、大いに左右されることになるであろう。

本法の興味ある規定——そして、オランダにしては風変わりな規定——は、政府がこの法律の運用について、定期的に国会に対して報告しなければならない、というものである。3年後に、そしてその後は5年ごとに、総理府長官ならびに内務大臣 (Ministers of General Affairs and the Interior) は、本法の実施のあり方について、政府諸機関、学者、メディアや公務組織の代表者らの答申をまとめた報告書を作成しなければならない。

カナダの州

連邦制の利点のひとつは、新しい政府制度を単一の州で実験できることである。成功すれば、それは他の諸州のひな型となり得るし、さらに、連邦レベルでも、適宜に調整された形で採用されることも可能である。たとえば、オンブズマン制度は、地方分権的な連邦制度をとる諸国においては、すべて、まず州レベルで導入され、そして、オーストラリアでは連邦レベルでも採用されてきた。同じように、パブリック・アクセスに関する法は、カナダでは最初に州レベルで導入された。このことは、別に驚くにはあたらない。なぜなら、州政府には、外交、国防もしくは国家の安全保障に対する責任がなく、連邦政府ほどには秘密を必要とする理由がないからである。ノバスコシアとニューブランズウィックの2州は、すでにアクセス法を採択しており、ニューファンドランド州政府は、1982年に有効となることになっているアクセス法案を提出している。さらに、もっとも人口の多い二つの州、オンタリオ州とケベック州では、州政府任命の調査委員会の報告書が、最近、そうした法制定を勧告しており、⁴⁾ケベック州政府はすでにアクセス法案を提出している。本法案は1982年に有効となることが予定されている。他の諸州も同様に、今後数年の間に、アクセス法を採択する方向に動いているようである。

ノバスコシア州が1977年11月に、その「情報の自由法 (the Freedom of Informa-

tion Act)」を公布したとき、同州は、カナダ国内でそうした法律を採択した最初の管轄区域となった。本法は、文書の開示拒否に対する最終的な訴えのための規定を除けば、アメリカの情報自由法の一般原則になっている。そのような訴えは裁判所ではなく、議会に提起されねばならないのである。所定の手続きとして、訴えはまず関連省庁の次官 (deputy head) に提起されねばならず、その後、大臣に対して訴えがなされることになる。もし、大臣が拒否処分を支持するならば、訴えは次に、議会に対してなされることになるが、その場合は、議員を通じて提出されねばならない。この手続きの背景にある理論とは、議会に対する大臣責任の維持が期待されているということである。これに対し、裁判所への訴えは、大臣責任を阻害するといわれている。もっとも、当然のことながら、大臣はみずからの部下たる公務員による決定を支持する傾向があり、実際にまず第一に、その決定の影響を受けてしまっている可能性が極めて大きい。そのため、いわば大臣は、自分自身の事案における裁判官ということになるのである。さらに、市民からすれば、党派色の強い議員への申し立てはいやがるかもしれないし、また、政府が議会の多数によって支持されている場合には、議会への申し立てが、主務大臣の決定をくつがえす可能性は極めて少なくなる。結局、この申立手続きでは、文書提出を強制する権利が主要目的としているもののひとつ、すなわち、大臣が、個人的もしくは党派的利害から、または、自分の部下たる公務員を保護するために情報を秘匿することを防止する、という効果を喪失させてしまうことになるのである。このような理由から、本法は、効果的なものではなかったのであり、ノバスコシア州の新しい保守党政府は、最近、裁判所への訴えを規定した改正法を提出した。

ニューブランズウィック州の「情報への権利法 (the Right to Information Act)」は、1978年6月、州議会で承認されたが、1980年1月まで公布されなかった。本法には、アメリカ法の中心原理が取り入れられているが、ただし、その適用除外規定は極めて漠然としたものである。本法の特色は、情報の請求を主管の大臣に対してなすよう求めていることである。大臣の決定に対する訴えは、州のオンブズマンか州最高裁判所裁判官かのいずれかに提起することができる。訴えがオンブズマンに提起された場合、オンブズマンはその通常の権限に基づ

き、大臣に対して勧告を行うことになる。そして、大臣は当該事案を再審査し、前とは別の決定を下さねばならない。もしそれでも不満な場合には、申立人は、当該大臣に対して情報の請求を認めるよう命じる権限を有する州最高裁判所裁判官に、訴えを提起することができる。

オンブズマンか裁判所かのいずれかへ訴えの提起が認められるというスカンジナビア法の手続きのエッセンスが、この手続きにも存在していることが理解できる。しかしながら、それは、膨大な訴えが大臣や裁判所に提起されることを回避するために、オンブズマンの通常の諸機能を活用するのではない。オンブズマンの通常の諸機能は、公務員に対する不平を受け付け、当該公務員やその上司、あるいは大臣に対し、当該大臣がかかわりをもつようになる前に勧告を行うことにある。当該大臣が介入することもなく、事案が決着することがしばしばある。書面による情報請求が大臣に対してなされねばならないという要件は厳しく限定されているが、それは、大臣に過重な負担をもたらしがちだからである。さらに、オンブズマンによる公開の勧告には、大臣にみずからの決定をくつがえすように説得できそうな可能性は残されておらず、有利な最終決定を求めて最高裁判所裁判官に訴えを提起するのも、上級審の費用負担も辞さぬ意思のある申立人に限られることになるだろう。もし、請求は大臣に対してなされねばならないという要件が取り除かれるならば、大臣にかかっている負担も取り除かれることになるだろうし、オンブズマンも、不平を取り扱うというその通常の役割に立ち戻ることになるだろう。また、オンブズマンが大臣に対して、彼の部下たる公務員による決定を取り消すよう説得する機会も、大幅に増すことになるだろう。

本法の様々な弱点のために、文書の公開を求める請求の数や裁判所の命令は、決して多くはなかった。しかし、それにもかかわらず、ときとして本法は——特に、野党がうまく利用した場合であるが——、消極的な政府に対して情報の公開を成功裡に強制するよりどころとなっている。

カナダの連邦政府

連邦レベルにおいては、私がカナダに関する論稿を1978年7月に書き上げて

以降、興味ある発展がいくつか生じている。トルドー (Trudeau) 首相下の民主党政府は、1979年5月の選挙で敗北するまで、連邦オンブズマンを創設するという同政府による法案を推進してはいなかった。ジョー・クラーク (Joe Clark) 首相に率いられた議会少数派の保守党新政府は、同様の法案提出は拒んだものの、情報の自由に関するかなり強力な法案を1979年10月に提出した。しかしながら、この政権は12月に挫折し、1980年7月には新しいトルドー内閣が、保守党法案にプライバシー条項を付け加えた改正案を提出した。そしてそれは、「情報へのアクセス法およびプライバシー法 (the Access to Information Act and Privacy Act)」⁵⁾として採用された。1977年の「カナダ人権法 (the Canadian Human Rights Act)」⁶⁾のプライバシー条項の改訂版であるプライバシー法を付け加えたことは、記録へのパブリック・アクセスと、個人に関するファイルへの私的アクセスとの釣り合いを保ち、アクセスとプライバシーの別個の連邦法を持つことによって惹き起こされたアメリカでの混乱を避けることを企図したものであった。

カナダ法案の長所は、本法案が、訴えの2段階システムを規定している点にある。すなわち、まず情報コミッショナー——助言的決定のみを行うオンブズマンである——、次に、大臣の決定をくつがえし、記録の公開を命じる権限を有する連邦裁判所の2段階である。情報コミッショナーの利点は、裁判所に持ち込むまでもなく、情報コミッショナーがほとんどの申し立てを解決してしまうだろうということであり、結局、それにより、申立人が多くの時間や費用を節約できることである。本法案のもうひとつの長所は、政府記録の索引を規定した条項である。これにより、公衆は、請求したいと思う記録をより容易に見ることができる。この索引のコピーはカナダのすべての郵便局に設置されることになっている。

1982年の実施が期待されている本法案の早期成立にむけて野党の同意を得るため、通信大臣のフランシス・フオックス (Francis Fox) は、1981年6月に若干の細かな改正案を提示し、1981年秋には他の改正案を提示してそれを改善しようとした。しかし、これらは、本法案の基本的性格を変えるものではなかった。本法案は、保守党法案と極めて類似しており、ほとんど同じ長所と短所とをもっている。相違点のなかには、改善といえるものもあるが、公正にみて、

保守党法案の水増し版といえるような、弱体化されたものである。本法は、アメリカの「情報の自由法 (the Freedom of Information Act)」よりも脆弱なものになるだろう。本アクセス法に関する報道機関の議論の大半は、裁判所に最終的な訴えの道を開くべきだという自由党政府の驚くべき転向に向けられている。本法案が保守党案を改善したものであるという政府の主張とも連動したこの予想外の展開に、強力な法案を主張する人々は、うれしさのあまりいわば催眠状態に陥ってしまい、この巧妙なプリントを読まないうちから、本法案を過度に賞賛してしまうという反応をみせた。そうした支持者のなかには、いまだにこの巧妙なプリントを読んでいない人もいる。

なるほど、本アクセス法は、有効な法として欠くことのできない原則のうちの二つを含んでいる。すなわち、それは、公開を支持する一般原則の宣言と、アクセスの拒否を独立機関に訴えるための規定を設けることによって、パブリック・アクセス権を確立したことである。しかし、根本的な批判は、本法案が15に及ぶ広範な内容の適用除外規定を列挙しているために（アメリカ合衆国の9個と比較せよ）、情報コミッショナーや連邦裁判所が、請求された記録の開示を勧告または命令する効果的なよりどころが否定されてしまうという点にある。たとえば、適用除外の大部分は、すべてのクラスの記録にわたっており、しかも、比較衡量、すなわち公表されると有害なのかどうかのテストを含んでいない。政府が記録を公開することから生じる潜在的被害と、その公開による公衆の利益とを比較衡量しなければならないということが要件ではないのである。そのような場合、記録の秘匿を正当化しようとするには、政府は、その記録が、適用除外のなかに列挙された記録の分類に含まれることを示ささえすればよいということになり、また、たとえその公開に全く有害性のないことが明らかであっても、裁判所には、公開を命じる根拠が他に存在しないことになる。

さらに悪いことには、適用除外規定のなかには、一定種類の記録公開を完全に禁じるという、情報の自由法のスピリットそのものに反するものがあり、結局、このことは、これらの適用除外規定を、古くさい時代おくれの「公務秘密法 (the Official Secret Act)」の延長に変えてしまっている。結果的に、かつては慣習によって公開されていたある種類の情報が、これからは秘密として保持されねば

ならないかもしれないのである。新しい法案中のそうした強制的適用除外には、以下のものが含まれている。すなわち、他の制定法によって秘匿が要求されている情報、または、他国の政府から秘密扱いとして得られた情報、個人の私的な情報、第三者から政府に秘密扱いとして提供された財政、通商、または技術上の情報、および、閣議のためのメモ、閣議の討議書類ならびにその他の閣議文書（これらは首相の権限で公開されないかぎり20年間秘匿されねばならない）がそれである。

これらの領域においては、いまや、秘密保持が法によって強化されており、記録へのアクセスが、公共目的のために正当とされ、しかも、被害も生じないと思われる場合ですら、それが禁じられることになるであろう。たとえば、個人の私的な情報の強制的適用除外は、個人の記録へのパブリック・アクセスを、それが「不当な (unwarranted)」プライバシーの侵害を惹き起こすような場合にのみ禁じているアメリカ法と対比すると、非常に漠然としており、比較衡量テストを全く含んでいない。結局、社会的問題について必要な調査をするために、個人に関するファイルへアクセスするという権利も存在しないということになるであろう。本法案のプライバシーに関する部分は、調査および統計上の目的によるアクセスについては、公共機関の長が、その裁量によって、許可および監督することを規定している。しかし、本法案は、そうした目的のためのアクセスについて、いかなる権利をも規定しておらず、したがって、請求した研究者が不服を訴える根拠は全くないことになる。研究者による個人の記録へのアクセスは、たとえその研究者が、特定の個人を確認できる情報は公開しないことを進んで署名し約束したとしても、官僚の気まぐれで不当に拒否されることもあり得るのである。

より重大な点は、第三者によって内密に提供された情報の開示禁止である。この適用除外事項——保守党草案には見られない新たに付け加えられた事項——の下で、企業は、政府に提出する情報を単に秘密扱い (confidential) とするだけで、情報の公開に関して完全にコントロールできることになるのである。けれども、もし公衆が、一定の種類の企業情報 (business information) に対して、被規制者たる企業の意味にかかわらずアクセスすることができないかぎり、政

府は、十分にかつ責任をもって、企業活動を規制することはできない。このためフォックス氏は、公共の利益に合致することが明らかな場合における、第三者の情報の開示を認める修正案を提出した。

本法において、任意的性格を有する適用除外事項には次のものが含まれる。すなわち、連邦と州との関係および国際関係、国の防衛、破壊活動の防止、法の執行ならびに犯罪捜査、国の経済的利益、結果が「誤解されるおそれ」のある場合の監査・検査手続き (testing procedures)・検査、弁護士と依頼人との関係に伴う特権に服する情報もしくは個人の安全を脅かすおそれのある情報、政府機関の審議あるいは政府機関に対する助言、政府の交渉、運営、人事のための計画、以上である。これらの適用除外事項のうち、たとえば連邦と州との関係、検査結果、政府の審議、助言、計画などといったものは、全く必要性はない。なぜならば、秘密とされるべきそれらに関するすべての情報が、閣議文書に対する適用除外といった範囲の広い別の適用除外事項のうちに容易に取り込めるからである。

とりわけ憂慮される点は、閣議ならびにその関連文書の包括的な強制的適用除外 (mandatory exemption) と審議、助言、計画に対する広範な任意的除外 (permissive exemption) である。なぜなら、それらが多くの政策文書の秘匿につながるからである。提案された措置についての公的な討論が十分に尽くされるためには、政府がいかなる根拠に基づいて決定を下したのかを国会と公衆が周知できるように、かかる政策文書を利用させるべきなのである。したがって、これらの適用除外事項は国会に対する政府の責任を減ずることになる。とりわけ、政府の記録や文書が適用除外事項に分類されてしまうと、政府は、記録の開示が有害であることを示すのではなく、その記録が適用除外事項に属することを示すだけでよいことになるから、当該除外規定の下でさえ秘密とされ得ないであろうような、重要な政府記録あるいは文書というものを想定すること自体が困難になってくる。これらの適用除外はあまりにも漠然としており、やはり、比較衡量テストが加えられるべきであろう。さらに、政策文書や特殊任務をもつ機動部隊 (task force) や顧問の報告書も、次のような方法で準備されることを本法は求むべきである。すなわち、背景的情報および政策選択にかか

わる議論を、内閣への事実上の勧告という形とは分けられ、政策上の争点にかかわる公衆の討論のための欠くべからざる基盤という形で公衆に公開されるような方法である。本法を制限的な法律にしてしまったものが、そのほかにもある。秘密記録の微妙な意味あい、時間の経過とともに急速に減少するのは明らかであるのに、ほとんどの適用除外規定は情報の秘匿についてタイムリミットを有しておらず、また、閣議の記録、政府の審議、助言、計画に対して規定された期限（20年）は、あまりにも長すぎる。さらに、申請人は、スウェーデンやアメリカの法律では誰でもかまわないのに対して、本法では、カナダ市民と国内に在住している移民に限定されている。カナダ人は、アメリカの情報自由法に基づいて、自国の政府から得られないカナダの問題についての情報にアクセスすることさえできているのである。フォックス氏は、カナダの法律も相互的にすべきであるとして、規則により定立された条件の下で外国人にアクセスを認める修正案を提出した。さらに、申請人に課される料金や連邦裁判所への訴えの費用があまりに高額であることも制限的に働いているし、法律が規則による処理にまかせている事柄も、あまりに多すぎる。本法の対象とされる政府機関は、対象とされるべきものを付則でリスト化するという後進的なやり方で列挙されており、特定の理由のために除外されるいくつかのものを除いてすべてが対象とされるという形にはなっていない。この場合、対象とされずにいる機関がどうなるかはあいまいなままである。

本法には、それ以外にも欠点がある。申請に対する応答、および申し立てに対する決定のために許容されている時間があまりにも長すぎるし、また、記録の存否に関する言明を拒否する政府権限、および政府記録の公式目録から秘密記録を省く政府権限があまりに広すぎる。「秘密法 (Secret Law)」(個人の権利に影響を与える決定を下す際の内部的ガイドライン) の利用を義務付けているわけでもないし、秘密記録として指定するための手続きも明記されていない。また、大臣の書類は、本法の対象外とされているし、1978年の「アメリカ大統領の諸記録に関する法律 (the American Presidential Records Act)」のラインに沿って「公的 (public)」なものと定義されているわけでもない。さらに、記録の破棄を防止する規定、本法に従わない公務員に対する刑事罰規定、本法の運用状況

について国会への包括的な年次報告を要求する規定も存在しない。

これらの批判的立場からみれば、連邦アクセス法が、強力な法案としての特長——政府を完全に責任あるものとするためには不可欠のもの——のすべてを帯有しているとはとても言えないことが明らかとなろう。それにもかかわらず、本法は、より大きな公開の方向へと重要な一步を印したものである。いくつかの基本的な修正により、とりわけ適用除外事項の数と範囲を縮減し、強制的適用除外を任意的適用除外に変更し、分類テストしかない場合には利益衡量テストを加えることによって、本法は強力な法に変わり得るであろう。

オーストラリアの提案

1972年、オーストラリアの労働党新政府は、より開かれた政府への歩みを開始した。同政府は、情報の自由に関する諸問題を研究するために、公務員からなる省庁間委員会を任命した。1974年の本委員会報告は、合衆国の法と類似した情報の自由法を支持した。

労働党政権が後退した後、より開かれた政府へ向けての積極的姿勢のいくつかは見棄てられた。しかしながら、その後をうけた政府は、1976年に国会オンブズマン (Parliamentary Ombudsman) の職務を創設し、先行するオーストラリアの大部分の州に従った。また政府は再度、省庁間委員会を任命し、その第二次報告書が1976年に提出された。公務員の委員会ということからも予期し得るように、報告書に示された提案は、脆弱なアクセス法であった。ただし、公衆による討論と批判の結果、第二次報告の提案は幾分強化された面もある。そして、これらの提案が、1978年6月にオーストラリア政府によって提出された法案、すなわち1978年情報の自由法案 (the Freedom of Information Bill 1978) の骨子となったのである。政府はまた関連法案として、大半の秘密文書の守秘を30年に限定する1978年公文書館法案 (the Archives Bill 1978) を提出した。

他方、オーストラリアの政府行政に関する王立委員会 (the Royal Commission on Australian Government Administration) は、文書へのアクセスに関する検討を行い、これが省庁間委員会の第二次報告と同じ年の1976年に、王立委員会報告の付録として公表された。その付録は、ポール・マンロー (Paul Munro) 委員の

少数報告という形式をとっており、はるかに強力な法を求める説得力ある正当化の論理を提示している。また付録には、合衆国の「情報の自由法」をモデルにつくられた草案——もっとも、オーストラリアの議会制度に適するよう調整されている——が含まれており、ジョン・マクミラン (John McMillan) によって用意された草案の各規定について詳細な説明と理由が付されていた。

少数報告のなかに包含され、その草案において例示された重要な主張は、「外交関係」とか「法の執行」とかというような、一般的意味を有する少数の語に基づいた広範な適用除外が、必然的に、秘密とされる必要のないそして公開されるべき多くの文書まで包括してしまうことになる、ということである。したがって、そのような適用除外規定はすべて、アメリカの「情報の自由法」の改正——1974年に九つの適用除外事項のうち二つを、そして1976年に一つを改正した——にみるように、当該適用除外の対象とならないタイプの文書を明示することによって限定されるべきである。また、ある文書が広範な適用除外によって包括されているとしても、その公開が、公的あるいは私的利益を害するわけではないことが明白であれば、公務員に対して当該文書を公開する任意的権限を与えるべきである。

カナダやイギリスの場合と同様に、強力な法の支持者たちは、院外活動団体である「情報の自由法キャンペーン委員会 (the Freedom of Information Legislation Campaign Committee)」を結成した。この委員会には多くの重要な利益団体の代表が送り込まれている。本委員会は、国会に改正案を提出し、1978年の情報の自由法案を強化することを要求している。しかしながら、遠大な目標を掲げている改正案が、政府によって受け入れられる見込みは薄い。

1978年法案は、アメリカの立法を上回っているとみなし得るような二つの特長をもっている。第一は、適用除外規定のいくつかについて、より限定的な言いまわしをしていることである。たとえば、第一の適用除外規定が対象とする文書は、もし公開すれば、オーストラリアの安全・防衛・国際関係および州との関係を害する「であろう (would)」(「おそれのある (might)」ではないことに注意) ような文書と表現されている。また、その他の適用除外規定においても、公開すると「実質的な悪影響をもたらすと合理的に判断されるであろう (would)」