

15-5

総学庶第243号

平成6年 5月26日

内閣総理大臣

羽田 孜 殿

日本学術会議会長

近藤 次郎

公的機関の保有する情報の学術的利用について（要望）

標記について、日本学術会議第118回総会の議決に基づき、別紙のとおり  
要望します。

## 公的機関の保有する情報の学術的利用について（要望）

〔平成6年5月26日〕  
〔第118回総会〕

研究者が学術研究のために必要とする情報には、極めて広範囲なものが含まれており、その内容は、学問分野によっても多種多様である。学問分野によっては、公的機関の保有する情報が学術研究にとって極めて重要ないしは不可欠な意味をもつことになる場合も少なくないが、多くの場合に、かかる公的機関の保有する情報を学術情報として利用することには困難が伴っている。それは、公的機関の保有する情報の少なくない部分が公開されておらず、学術情報としての利用についてもその開示を求めることができないからである。

このような公的機関の保有する情報の学術的な利用のためにも、まず基本となるのは、国民の基本的な権利に基づく公的機関の保有する情報の公開制度である。この制度の確立によって、公的機関の保有する情報の学術情報としての利用も同時に保障されることになるからである。公的機関としては、国家機関及び地方公共団体機関を挙げることができるが、国家機関の保有する情報についての公開制度が設けられていないことは、学術研究にとっても特に重大な障害となっている。国民の「知る権利」を中心とする基本的権利を保障するための国家機関の保有する情報の公開制度は、学術研究にとっても極めて重要な意味をもっているといえることができる。国民の基本的な権利を保障するために、また学術研究の推進のためにも、原則公開を基本とした的確な内容を持つ国の情報公開制度の確立が不可欠であると考えられるので、ここに情報公開法の制定を要望する。

なお、公的機関の保有する情報の学術的利用については、情報の保存及び研究者による非公開情報の利用についての検討が必要である。

本信送付先

内閣総理大臣

本信写送付先

内閣官房長官

法務大臣

外務大臣

大蔵大臣

文部大臣

厚生大臣

農林水産大臣

通商産業大臣

運輸大臣

郵政大臣

労働大臣

建設大臣

自治大臣

国家公安委員会委員長

総務庁長官

北海道開発庁長官

防衛庁長官

経済企画庁長官

科学技術庁長官

環境庁長官

沖縄開発庁長官

国土庁長官

内閣法制局長官

人事院総裁

公正取引委員会委員長

公害等調整委員会委員長

宮内庁長官

〔説明〕

## I. 公的機関の保有する情報の学術的利用と情報公開法の制定

### 1. 情報公開の意義

#### (1) 情報公開と国民の権利

まず、情報公開と国民の基本権の関係について述べる。公的機関の保有する情報は、いうまでもなく税金を使って作成されたものである。それゆえ、その情報は、国民、地方公共団体の住民などの共通の財産である。したがって、これを慎重に保存することは、公的機関の重要な責務である。行政は一般に国民のためのものでなければならないという民主政治の論理から考えれば当然のことである。公的機関の保有する情報の保存と公開の原理は、まず、この点を原点としなければならない。

公的機関の保有する情報については、国民の憲法上の権利である「知る権利」を根拠としてその公開を請求することが、国民の基本的人権の一環として保障されなければならない。ここに情報の保存と公開の理念がある。日本国憲法上「知る権利」の根拠としては、①国民主権の原理（憲法前文、1条、15条1項、93条）②表現の自由（21条）③個人の尊重と幸福追求権（13条）、学問の自由（23条）、生存権（25条）、教育を受ける権利（26条）等を挙げることができよう。なかでも国民主権の原理は、国民が主権者として国政に参加するために、国民が国政について十分な知識と情報を得ることを前提とする。「知る権利」が保障されてはじめて国民の国政に対する意見が形成され、国政に対する参加・監視と批判・過誤の訂正等の権利が実現される。したがって、「知る権利」は第一義的には国民主権の原理から発するということができる。

このように、国政への国民の参加は、公的機関の保有する情報の公開をその前提としている。主権者である国民によって共有されるべき公的機関の保有する情報が、一方的に公的機関に保有されたまま、行政の都合によって部分的に公表されるのであれば、国民は行政による情報操作の対象にすぎない。

このことは地方公共団体の運営に対する地域住民の参加についても妥当する。地方自治法は、条例の制定改廃などについて直接請求を認め（地方自治法12条、13条）、さらに住民監査請求・住民訴訟の制度を設けている（同法242条、242条の2）。住民がこれらの諸権利を有効、適切に行使するためにも、地方公共団体の保有する情報は広く公開されていなければならない。

以上述べたように、情報公開制度が設けられ、それが積極的に活用されることによって、国民、地方公共団体住民は、主権者としての地位を確実なものとすることができるのである。同時にこの制度は、行政の内部規律的な文書管理システムの大きな転換を伴うものであり、公務員の意識改革を迫るものでもある。

なお、技術の急速な発展により、情報の蓄積も容易になされるようになったが、その反面では、情報の流失による被害も発生するようになっている。このことは、社会的に多大な影響を及ぼす危険があると考えられるので、情報の取り扱いに注意する必要性が大きくなっていることも指摘しておく必要がある。

## (2) 学術研究と情報公開

ここで、公的機関の保有する情報の公開が、学術研究にとって極めて重要な意味をもつこと、すなわち、公的機関の保有する情報が同時に貴重な学術情報であることを、特に指摘する必要がある。歴史学に係る諸学問領域にとどまらず、法学、政治学、経済学、地域科学に係る学問領域においては、公的機関の保有する情報を利用できるか否かが当該学問領域の進歩を左右することもある。また同様なことが指摘されている自然科学の分野も、工学、医学、地学、地球環境に係る諸科学等をはじめとして少なくない。

学術情報としての性格をもつ公的機関の保有する情報は、非現用文書といわれる歴史的な性格をもつ情報に限らない。特に社会科学の分野においては、国・地方公共団体の政策決定ないしは政策決定過程自体をその研究の対象とする学問領域も少なくない。この場合には、当然、現在使用されている公的機関の保有する情報の利用が必要とされる。このことは、国民の情報公開を求める権利の目的の一つである国・地方公共団体の運営に関する国民の参加・監視と密接に関係することになる。国・地方公共団体の運営自体が学術研究の対象となり、かかる学術研究が国民の権利行使と不可分な関係にあるからである。このことは、国・地方公共団体の政策が、それに係る学問的研究を通して、常に的確な批判にさらされ得ることになるという意味で、国・地方公共団体の運営の透明性と民主性を確保することに連なるのである。

## 2. 情報公開法制定の必要性

学術情報としての公的機関の保有する情報という側面からみても、国民の情報公開を求める権利を保障するための適切・妥当な内容をもつ情報公開制度の確立が必要とされ、特に国における情報公開法の速やかな制定が必要である。

情報公開法の基本は、国の保有する情報の公開を原則とし、非公開を例外とするところにある。非公開とされる情報については、学問研究の自由の保障を含めた国民の基本権としての情報公開請求権を制限することができる明白かつ合理的な非公開とされることの根拠が必要とされる。この限りで、非公開とすることができる情報を、必要最小限にとどめ、法律において限定的に定めることが必要である。

情報公開法が情報公開制度を設けることの焦点は、学問研究の自由を含めた国民の基本権としての情報公開請求権を制度的に保障することにある。国民が情報公開を請求する手続き、それに対する国の非公開とされるもの以外の情報についての情報公開義務、国の対応に不服がある場合の審査機関の設置と審査手続き、審査機関の判断に対する裁判所による司法審査との関係等についての制度が整備されることによって、はじめて国民の権利を保障する情報公開制度が設けられたことになる。

地方公共団体においては、かなり広範囲に情報公開制度を内容とする条例が制定されており、この種の手続きも設けられているが、国においては、情報公開問題に関する連絡会議の申合せとして、「行政情報公開基準について」（平成3年12月11日）が公表されているにとどまる。この基準は非公開とすることができる情報についての基準を定めることを中心としているが、その内容についての問題を別にしても、これは単なる行政庁側の立場で決められた基準であって、非公開とすることができる情報以外の情報の公開を請求する国民の権利を認めるものではない。国民の基本的な知る権利を保障すると同時に、学問の自由を保障して学術研究の進歩を促進するための国における情報公開を実現するためには、情報公開の原則と明白かつ高度な合理性のある最小限の非公開情報についての定めを内容とすると同時に、国民の情報公開請求権を保障するための手続きを定めた「情報公開法」を制定することが必要である。

### 3. 情報公開法の内容について

(1) すべての国の行政機関における国の行政事務または事業に関する情報（行政情報）で、行政機関が管理しているものを対象とし、すべての人に対して、行政情報の開示を請求する権利を認めること。（情報保存の形態及び現用・非現用の区別を問わないこと、また情報の所在についての情報を含むこと）

(2) 全部または一部を開示しないことができる情報（非公開情報）を、必要最小限について、限定的に列挙すること。非公開情報の範囲は次のようなものとする。ただし、作成後一定期間を経過した情報については、その限りでないこ

ととする。)

- ① 個人に関する情報で、特定の個人が識別されるもの及び特定の個人の識別に連なるもの、特に個人情報保護関係の法律の適正な整備との組み合わせに留意する必要がある。

例外： i. 法令により何人もその内容を知ることができる情報

ii. 公表を目的として作製・取得した情報

iii. 法令に基づく許可等に関する事務処理及び国の会計経理に関する事務の処理に際して行政機関の職員が作製した情報、及び内閣総理大臣、国務大臣、国会議員、常勤の特別職国家公務員等及びその職にあった者に関する情報で開示することが公益上必要と認められるもの 等

- ② 事業者、法人その他の団体に関する情報で、事業者等の競争上の地位その他正当な利益を明らかに害することとなるもの

例外： i. 国民の生命、身体、健康を保護するために公開が必要と認められる情報

ii. 国民の財産、国民生活に対する不当な侵害から国民を保護するために開示することが必要と認められる情報 等

- ③ 個人の生命、身体、財産、名誉、社会的地位を害するおそれのあることが明らかなもの

- ④ 国の安全を害するおそれのあることが明らかなもの、他国又は国際機関との信頼関係を損なうおそれがあることが明らかであるもの、外交交渉上、日本が不利益を被るおそれがあることが明らかなもの

- ⑤ 犯罪の捜査その他刑事司法に関する情報で、その公開によって公共の安全を損なうおそれのあることが明白であるもの

- ⑥ 国の特定の事務の適正な遂行を著しく阻害することが明らかであるもの  
(試験・入札・公訴の提起等に関する事務を限定的に定めること)

- ⑦ 国の事務に係る意思形成の過程において作製しまたは取得した情報であって、開示することにより、当該事務に係る適正な意思決定に著しい支障を及ぼすおそれがあるもの

例外： i. 国民の生命、身体、健康を保護するために公開が必要と認められる情報

ii. 国民の財産、国民生活に対する不当な侵害から国民を保護するた

めに開示することが必要と認められる情報 等

⑧ その他上記に類する必要最小限のものを限定列挙すること

(3) 何人も非公開情報以外の情報について、開示を請求する権利を行使することができることとそれを具体化するための手続き、及び不服がある場合の手続きについて、国民が権利を行使しやすいようなかたちで定めること。特に以下の内容を含む必要がある。

① 情報開示請求の相手方、一定期間内の決定、決定の方法、情報開示の方法

② 決定に対する不服申立てについて、独立して職権を行使する機関を設けること及び機関の構成と手続き及び裁判所の司法審査との関係

## II. 情報の保存について

学術研究を行うことを含む学問の自由と国民の基本権を保障するための情報公開制度は、公的機関の保有する情報が適正に保存されていることを前提とする。したがって、情報公開法の制定に対応して、国家機関の保有する情報の保存について明確かつ統一的な基準を設けて、それに従った情報の整理と保存を確実に行うための法制度の整備が必要である。

## III. 公的機関の保有する非公開情報の学術情報としての利用について

学術情報としての公的機関の保有する情報の利用については、まず、適正・妥当な情報公開制度の確立によって、そのかなりの部分について可能になるということができる。しかしながら、学問分野によっては、かかる情報公開制度の適正な運用によっても非公開とされる情報を学術研究のために利用することが、学術研究の発展のために極めて重要であるという場合がある。かかる非公開情報に学術研究の目的により接近することについて、それを一般的に具体化することを内容とする制度を設けることは、少なくとも現状においては適当ということとはできない。しかしながら、学術研究の進歩及びそれが国民の福祉に連なる特定の場合について、なんらかの形でかかる非公開情報の利用を可能にする仕組みを設ける必要がある。

そのためには、当該情報が非公開とされているという実態を損なうことなしに、学術研究に利用することが不可欠の前提となる。そのためには、一定の学術団体（学協会）が関係する公的機関との間で、かかる情報の利用についての仕組みを設けることも考えられる。それを前提とする場合を含めて、一定の目的と方法について限定された学術研究に関しては、一人ないしは少数の研究者が、関係する公的機



関との間で、守秘義務を中心とした当該非公開情報の利用の方法と利用者の責任等を内容とする合意に基づいて、かかる情報の利用を可能にすることができると考えられる。当該学問分野における研究業績等によって研究者の専門領域が認定され、必要な場合には当該学問分野における一定の研究者による保証を必要とするなどのことも加えて、公的機関が非公開情報利用のルールを設けることによって、研究者が純粹の学術研究のためにかかる情報を利用する途を開くことの必要性も否定できない。学術研究の重要性・学問の自由についての評価を前提として、学問の発展のために、公的機関の保有する非公開情報を学術研究に利用することを可能にするルール作りについて、公的機関の理解と協力を得ることが必要であり、かつ望ましいと考えられる。そのために、このような非公開情報の学術研究のための例外的な利用についての個別的なルールに関して、参考となるべき仕組みと契約の模範例を策定することも一つの方法であろう。