

情報公開法上の「行政機関の記録」の範囲

佐 伯 彰 洋

はじめに

行政機関が日々接する情報には、その行政機関の内部情報のみならず、国民から収集した情報や、他の行政機関や国家機関から入手した情報など、多種多様なものがあり、その量も膨大なものである。したがって、このような行政情報を対象とする情報公開制度を導入する場合には、どのような情報をその対象にするか、その制度の根幹に関する重要な問題となる。既に情報公開法が制定されているアメリカ合衆国では、この法律に基づいて多くの行政情報が公開されてきた。しかし情報公開法は、その対象となる情報の範囲を明確にしているわけではない。それ故、情報公開法の対象となる情報は行政機関が所有している情報に限定されるか、又は行政機関が所有していないものであっても行政過程において利用された情報ならばその対象になりうるか、さらには行政機関が所有している情報ならばすべて情報公開法の対象になるのか、等の疑問点が多く判例を通して指摘されてきた。そこで本稿は、アメリカ連邦最高裁の判例を中心として、裁判所がどのように情報公開法の対象となる情報の範囲を確定してきたかを明らかにして、いかなる基準で以てその範囲を決定すべきか、検討することを目的とする。

I 情報公開法の対象

アメリカ合衆国における情報公開法は、1966年に行政手続法3条の改正法として制定され、¹1967年には合衆国法典552条として法典化され

て、²その後数度の改正を経て現在に至っている。この法律は、政府情報へのアクセスを何人に対しても認めた連邦の最初の法律である。1967年の司法長官の覚書によれば、同法の背後には、次の五つの基本方針がある。(1)公開が原則である。(2)すべての個人はアクセスの平等な権利を有する。(3)非公開の立証責任は政府にある。(4)アクセスを拒否された個人は、裁判所に差止めの救済を求める権利を有する。(5)政府の政策や態度には変更がある。³

情報公開法は、情報公開の方法として三つのものを規定している。まず第一に、連邦公示録による公開という方法である。この方法によって公開されるものとしては、行政機関の組織についての記述、行政機関が制定した手続規則や実体的規則、行政機関が定立し採択した一般的政策の声明や一般的に適用できる解釈、などの五項目が定められている。⁴第二に公衆の閲覧、複写の用に供する方法である。この方法によって公開されるものとしては、裁決の結果出された最終意見及び命令、行政機関によって採択されたもので連邦公示録によって公示されていない政策の表明および解釈、さらには公衆に影響を与える職員手引書ならびに訓令が定められている。⁵第三に、第一と第二の方法によって公開されるべき情報以外のものについて、公衆による開示請求に応じて公開する方法であ

1. Pub. L. No. 89-487, 80 Stat. 250 (1966).
2. Pub. L. No. 90-23, 81 Stat. 54 (1967).
3. Comment, "Attorney Generals Memorandum on the Public Information Section of Administrative Procedure Act," *Administrative Law Review* 20 (1968), 265.
4. 5 U.S.C.A. § 552(a)(1) (Supp. 1988).
5. *Ibid.*, § 552(a)(2).

る。⁶但し、この方法による情報公開には、九つの適用除外事項が定められており、開示請求された情報がこれに該当する場合には、行政機関は当該情報を開示する必要はない。⁷

以上の三つの方法のうち第一と第二の方法によって公開されるべき情報は具体的に規定されているため、これらの方法による公開の対象となる情報の範囲については、それほど問題にはなっていない。これに対して第三の開示請求に応じて情報を公開する際には、どのような情報が公開の対象となりうるかをめぐって、これまでしばしば争われ、大きな問題となってきた。なぜなら、この第三の方法による情報公開を定めている情報公開法 552 条(a)項(3)号によれば、行政機関は、合法的に開示請求を行った者なら何人に対しても請求記録を入手できるようにしなければならないと定めているのみで、開示請求の対象としての「記録」を具体的に規定していないからである。但し、この「記録」については、情報公開法の司法審査規定である 552 条(a)項(4)号(B)が、連邦地裁に、「行政機関に対し、行政機関の記録の〔開示の〕差し控えを禁じ、不当に差し控えられたすべての行政機関の記録の提出を命じる」権限を付与していることから、「行政機関の記録」でなければならないと解されている。⁸しかし情報公開法は、この「行政機関の記録」の範囲を明らかにしておらず、各条項のなかで「情報」、「事項」、「覚書」等の文言を用いて公開情報を例示しているに過ぎない。⁹そこで、はたしてどのような情報が「行政機関の記録」になるか、情報公開法における重要な問題とされてきたのである。

II 「行政機関の記録」の要素

情報公開法の対象となる「行政機関の記録」

6. *Ibid.*, § 552 (a)(3).

7. *Ibid.*, § 552 (b).

8. Note, "Agency Records' under the Freedom of Information Act: An Analysis of Forsham v. Califana," *Georgia Law Review* 13 (1979), 1042, n. 18.

9. See Note, "The Definition of 'Agency Records' under the Freedom of Information Act," *Stan-*

ford Law Review 31 (1979), 1093, n. 2.

に該当するためには、三つの要素が必要であるとされている。すなわち、第一に開示請求の相手方が「行政機関」であること、第二に請求情報が情報公開法にいう「記録」であること、第三に「行政機関」と「記録」とが「行政機関の記録」といいうるほど十分な関連性を有していることである。¹⁰

まず第一の要素について、情報公開法は1966年の制定時には、「行政機関」を定義していなかった。そのため裁判所は、情報公開法が行政手続法の一部として制定されたことに基づき、行政手続法上の「行政機関」の定義に依拠していた。¹¹例えば、1971年の *Soucie v. David* 判決¹²において、コロンビア巡回区連邦控訴裁判所は、行政手続法の定義規定に基づいて、大統領府のなかに設けられた科学技術局が情報公開法上の「行政機関」であると判示したが、行政手続法の定義規定の解釈について、当規定の立法経過に照らして次のように判示している。

「行政手続法の下では、行政機関は合衆国政府のすべての機関であり、それが他の行政機関の審査に服するか否かを問わない。この法律上の『行政機関』の定義は必ずしも明白なものではないが、行政手続法は明らかに特定の職務の遂行に際して実質的な独立権限を有するすべての行政組織に行政機関たる地位を付与している。」¹³

この *Soucie* 判決の三年後の1974年に、議会は情報公開法に 552 条(e)項¹⁴ を新たに設け、「行政機関」の範囲を拡大した。この規定によって、情報公開法上の「行政機関」には、行政手続法上の「行政機関」に加えて、「すべての行政省、軍事省、連邦政府法人、連邦政府の規

ford Law Review 31 (1979), 1093, n. 2.

10. Note, "A Control Test for Determining 'Agency Record' Status under the Freedom of Information Act," *Columbia Law Review* 85 (1985), 614.

11. *Ibid.*, 614, n. 24.

12. 448 F. 2d 1061 (D. C. Cir. 1971).

13. *Ibid.*, 1073.

14. 当規定は、現行法では情報公開法 552 条(f)項として定められている。See 5 U.S.C.A. § 552 (f) (Supp. 1988).

制を受ける法人、連邦政府の行政部門のその他の機関（大統領府を含む）、又はすべての独立規制委員会」が含まれることになった。但し、具体的にどのような団体が「行政機関」になるかは明確ではなく、判例においても争われてきたところである。例えば、1976年の *Rocap v. Indiex* 判決¹⁵ では、連邦住宅貸付抵当法人が「連邦政府の規制を受ける法人」か否かが争われ、コロンビア巡回区連邦控訴裁判所は、当該法人が連邦政府の設立許可を受けていることなど、連邦政府の規制の包括性を基準に、当該法人は「連邦政府の規制を受ける法人」であると判示した。¹⁶ またコロンビア地区連邦地方裁判所は、1978年の *Public Citizens Health Research Group v. Dept. of HEW* 判決¹⁷ において、社会保障法に基づいて、保健教育福祉省との契約の下に病院のヘルスケアを監督するために活動する職業基準審査団体として指定された全国中央医療財団(National Capital Medical Foundation, Inc.) が情報公開法上の「行政機関」であると判示している。この判示に際して同裁判所は、本件では当該団体が行政手続法上の「行政機関」に該当するか否かが問題であると述べ、その基準を当該団体が法律上の決定権限を有しているか否かに求め、当該団体による判定が保健教育福祉省によって審査されない、当事者に対して拘束的なものであることが法定されているという事実を指摘している。¹⁸ これらの判例から明らかなように、第一の要素について裁判所は、政府の意思決定過程を明らかにするという情報公開法の目的にそって、当該組織に対する政府規制の程度、又は当該組織の決定権限の有無を判断基準にしているように思われる。¹⁹

15. 539 F. 2d 174 (D. C. Cir. 1976).

16. *Ibid.*, 180-181. 本判決と同様に、連邦政府の規制の包括性を基準にしながらも、当該団体に対する連邦政府の緊密なコントロールは見いだせないとして、国立科学アカデミーは「連邦政府の規制を受ける法人」ではないと判示した判例として、See *Lombardo v. Handler*, 397 F. Supp. 792 (D. C. C. 1975), *aff'd*, 546 F. 2d 1043 (D. C. Cir. 1976), *cert. denied*, 431 U. S. 932 (1977).

17. 449 F. Supp. 937 (D. C. C. 1978).

18. *Ibid.*, 940-941.

19. Note, *op. cit.*, *Stanford Law Review*, 1105-

第二に、請求記録が情報公開法上の「記録」でなければならないという要素についても、情報公開法は「記録」を定義しておらず、その解釈は裁判所に委ねられ、裁判所は、辞書に依拠したり、情報公開法の目的に照らして、この文言を解釈してきた。例えば、1971年の *Nichols v. United States* 判決²⁰ において、カンザス州連邦地裁は、*Webster* の辞書に依拠して、「記録」を「著述、発言、行動の証拠」²¹ とみなし、本件で開示請求の対象となった、*Kennedy* 大統領が暗殺された時に着用していたコートやシャツ、及び暗殺に用いられたライフル、弾丸、弾丸の破片等は情報公開法上の「記録」ではないと判示した。²² また1976年の *SDC Dev. Corp. v. Mathews* 判決²³ において第九巡回区控訴裁判所は、情報公開法は「様々な政府の行政機関の構造、活動、意思決定手続を取り扱った」²⁴ 文書の開示を目的としていると判断し、本件で開示を求められた国立医学図書館所蔵の医学雑誌の記事を編集したコンピュータ・テープはそのような意味での文書にあたらないので、「記録」又は「行政機関の記録」ではないと判示している。²⁵ この二つの判決から明らかなように裁判所の「記録」の解釈基準は統一的であるとはいえないが、判例の傾向として、「記録」を文書に限定せず、コンピュータ記録や写真など、情報を保有するための様々な媒体も「記録」であると解してきたことは指摘できよう。²⁶

1106.

20. 325 F. Supp. 130 (D. Kan. 1971), *aff'd on other grounds*, 460 F. 2d 671 (10th Cir.), *cert denied*, 409 U. S. 966 (1972).

21. *Ibid.*, 135.

22. *Ibid.*

23. 542 F. 2d 1116 (9th Cir. 1976).

24. *Ibid.*, 1119.

25. *Ibid.*, 1120. 但し本判決は、情報公開法の目的に照らして「記録」又は「行政機関の記録」を解釈して、結論を導きだしたのであり、本件で開示請求された情報がコンピュータ記録であることを理由として、「記録」又は「行政機関の記録」に該当しないと判示したわけではない。

26. See Note, *op. cit.*, *Columbia Law Review*, 615. 例えば、写真が「記録」とされた判例として、*Weinsberger v. United States Dept. of Justice*, 631 F. 2d 824 (D. C. Cir. 1980) があり、またコ

第三に、「行政機関」と「記録」とが「行政機関の記録」といえるほど十分な関連性を有していなければならないという要素については、最高裁の言葉を借りれば、「議会は情報公開法において『行政機関の記録』を定義していない」²⁷が、「修飾句としての『行政機関』という文言の利用は、議会が『行政機関』と情報公開法の下で請求される『記録』との間の何らかの関係を想定していたことを示す」²⁸ものである。しかし、ここにいう「何らかの関係」とは、具体的にどのような関係を指すかについては、判例上様々に解釈されており、裁判官の意見が最も鋭く対立するところである。それ故、まさにこの点こそ「行政機関の記録」の範囲を確定する際の中心問題となってきた。²⁹ これまで最高裁は三つの判決においてこの問題を取り上げてきた。まず最高裁は、1980年の *Kissinger v. Reporters Comm. for Freedom of the Press* 判決³⁰ と *Forsham v. Harris* 判決³¹ において、初めてこの問題を考察した。その後最高裁は、1989年の *United States Dept. of Justice v. Tax Analysts* 判決³² において再びこの問題を取り上げた。そこで本稿は次に、これらの三つの最高裁の判例を中心に「行政機関の記録」の範囲をめぐる判例の展開を明らかにしてみたい。

III 判例の展開

1 Kissinger 判決

本件の被告の一人である Kissinger は、1969年1月から1975年3月まで国家安全保障担当大統領補佐官として、また1973年9月から1977年

ンピュータ記録が「記録」であるとされた判例として、*Long v. IRS*, 596 F. 2d 362 (9th Cir. 1979) がある。

27. *Forsham v. Harris*, 445 U.S. 169, 178 (1980).

28. *Ibid.*

29. Note., *op. cit.*, *Columbia Law Review*, 612.

30. 445 U.S. 136 (1980).

31. 445 U.S. 169 (1980). 本判決を Kissinger 判決とともに、紹介、解説したものとして、曾和俊文「情報公開法に基づく情報開示請求の対象」『判例タイムズ』451号 (1981) p.22 参照。

32. 57 U.S. L.W. 4926 (1989).

1月まで国務長官として在任していた。この在任期間中に彼の秘書は、Kissinger の電話の会話を聴取し、記録していた。この会話記録には、公務に関する事項のみならず、私的な事項も含まれていた。Kissinger は、1976年に、当該記録をロックフェラーの邸宅に移し、その後この記録を議会図書館に譲渡した。その際 Kissinger は、国務省の記録を管理している省内の担当部局や連邦政府全体の記録管理を担当する共通役務庁の部局である国家公文書記録局に諮らず、国務省の法律顧問から、当該記録は行政機関の記録ではなく、私的な書類であるという助言を得ただけであった。³³

本件の発端は、情報公開法に基づいてこの電話会話記録の開示を求める三つの異なる請求が行われたことにある。第一番目の請求は、*New York Times* のコラムニストであった Safire が行ったものである。彼は、Kissinger が国家安全保障担当大統領補佐官の在任中の電話会話記録のうち特定部分の開示を、当該記録が国務省から移される前に、国務省に対して求めた。第二番目の請求は軍事調査プロジェクト (Military Audit Project) が、第三番目の請求はプレスに関する報告者委員会等が行ったものである。両者の請求は何れも、Kissinger が国家安全保障担当大統領補佐官と国務長官の兼任中の電話会話記録の開示を国務省に求めたものであり、国務省から当該記録が移された後に行われたものである。国務省は、当該会話記録は「行政機関の記録」ではないとして、これら三件の請求を退けた。そこで、この三件の開示請求者が、Kissinger, 議会図書館, 国務長官, 国務省を相手取って、当該記録が「行政機関の記録」であり、かつ不当に差し控えられたことの宣言判決と、当該記録の国務省への返還を命じる判決を求めて、訴訟を提起した。³⁴

33. 445 U.S. 136, 139-142 (1980). 連邦政府の記録管理人は、Kissinger が当該電話会話記録を議会図書館へ譲渡した後に、当該記録が違法に運び出されたものか否かを調査するために、Kissinger に対して当該記録の閲覧を求めたが、拒否された。*Ibid.*, 144.

34. *Ibid.*, 142-144.

第一審判決³⁵は、当該記録が「行政機関の記録」であり、Kissinger は当該記録の処分について共通役務庁から事前の承認を受けずに、違法に当該記録を国務省から移したのであるから、裁判所は議会図書館に当該記録の国務省への返還を命じる衡平法上の権限を有すると判示した。この判断に基づき第一審判決は、議会図書館に当該記録の国務省への返還を命じ、国務省に対しては、当該記録のうちどの部分が情報公開法の適用除外事項に該当するかを判断し、それに該当しない部分は原告に開示するように命じた。但し第一審判決は、Kissinger が国家安全保障担当大統領補佐官の在任中の電話会話記録に対する請求は取り下げられたと判断して、この記録の開示を否定した。第二審判決³⁶は、Kissinger が国務長官在任中の電話会話記録の返還を議会図書館に命じた第一審判決を支持したが、Kissinger が国家安全保障担当大統領補佐官在任中の電話会話記録の開示請求については、この請求は取り下げられたわけではなく、当該記録には情報公開法は適用されないと判示して、開示を否定した。そこで原告とKissinger が上告した。³⁷

この上告審たる本判決は、最初に連邦地裁が議会図書館に当該記録の返還を命じる権限を有しているか否かを、連邦の行政機関の記録の管理や処分について定めている連邦記録法と記録処理法、さらには情報公開法に照らして、具体的に検討を加えている。まず連邦記録法と記録処理法については、これらの法律は私人の利益を図るためではなく、行政機関自身や連邦政府全体の利益のために制定されたものであり、私人に訴権を付与しておらず、私人の訴訟に基づいて記録の返還を命じる権限を連邦地裁に付与していない、と本判決は判示した。次に情報公開法については、開示請求された記録が(1)不当に(2)差し控えられた(3)行政機関の記録である、

という三つの要件が満たされる場合にのみ、連邦地裁に対して当該行政機関に開示を命じる権限を付与しているものであると指摘している。そして本件では、Safire の請求以外の二つの請求については、請求当時、国務省は当該電話会話記録を所有していなかったため、国務省が当該記録を差し控えた事実は存在しないと認定し、故に(1)と(3)の要件について判断する必要はない、と本判決は判示した。この判示に際して本判決は、情報公開法の立法経過、目的、構造に依拠して、「差し控え」は「行政機関の所有及びコントロール」を前提にするものとみなしている。³⁸

次にSafireが行った開示請求については、前述のような国務省が記録を差し控えなかったという認定は当てはまらない、と本判決は判断している。これは、Safireの開示請求の対象たるKissingerの電話会話記録が、その請求時に国務省のKissingerのオフィスに置かれていたことを理由としている。しかし本判決は、結局Safireの請求記録は「行政機関の記録」ではないとして、Safireの請求記録に対する開示の主張も退けた。その理由として、Safireの請求はKissingerが国家安全保障担当大統領補佐官の在任中の記録に限定されており、この職は大統領の補佐官たるものであり、情報公開法上の「行政機関」ではないこと、を本判決は指摘する。またSafireの請求記録は、Kissingerが国務長官になった際、ホワイトハウスから国務省に移されたのであるが、原告はこの点をとらえて、この移動によって当該記録は国務省の記録になると主張した。これに対し本判決は、当該記録が所有されている場所によって「行政機関の記録」か否かが決定されるわけではないと判断している。そして本件では、当該記録は国務省のコントロールの下になく、国務省において作成されたものでないこと、さらに国務省のファイルのなかに保管されていなかったし、国務省によって利用もされなかったものである、と認定した。³⁹

以上のような判断に基づき本判決は、Kissin-

35. Reporters Comm. for Freedom of the Press v. Vance, 442 F. Supp. 383 (D. D. C. 1977).

36. Reporters Comm. v. Vance, 589 F. 2d 1116 (D. C. Cir. 1978).

37. 445 U. S. 139, 144-146 (1980).

38. *Ibid.*, 146-155.

39. *Ibid.*, 155-157.

ger が国務長官であった時に聴取された電話の会話記録に対して開示を命じた原審判決を破棄し、Kissinger が国家安全保障担当大統領補佐官であった時に聴取された電話会話の記録の開示を否定した原審の判断は支持した。⁴⁰

本判決においては Brennan 裁判官と Stevens 裁判官が、一部同意、一部反対意見を述べている。まず Brennan 裁判官は、記録処理法に関する法廷意見の判断には同意しているが、「情報公開法は連邦の行政機関から移動された記録には及ばない」⁴¹ という法廷意見の判断には反対し、情報公開法の目的からみて保有されるべきであった記録には情報公開法は及ぶべきであると主張している。また Stevens 裁判官は、行政機関が記録を保管 (custody) 又はコントロールしていなければ、行政機関の差し控えは生じないという法廷意見の判断には同意しているものの、法廷意見が「保管」及び「コントロール」を「物理的な所有」と同視していることには反対している。Stevens 裁判官は、「差し控え」の判断基準は行政機関が記録を所有する又はコントロールする法律上の権限の有無であると主張している。⁴²

2 Forsham 判決

本件は、糖尿病の治療方法を研究するために、糖尿病の治療に携わっている医師によって構成され、連邦政府から補助金を得ている民間の研究グループたる「糖尿病プログラム大学グループ」(University Group Diabetes Program, 以下 UGDP と略記する) の原資料 (raw data) の開示を、このような医師の全国協会である糖尿病治療委員会 (Committee on the Care of the Diabetic, 以下 CCD と略記する) が、情報公開法に基づいて保健教育福祉省に対して求めた事件である。保健教育福祉省は、関係規則に

基づいて、UGDP に補助金を付与するのみならず、その活動を監督していた。UGDP は、1970年に、ある種類の治療薬が危険であることを指摘する研究成果を公表したが、その結論は専門家間で論争を引き起こすものになった。この UGDP が公表した研究成果に基づき、食品医薬局は、当該治療薬の限定的な利用を勧告する声明を出し、その危険性を警告するために当該治療薬の表示の変更を提案した。また保健教育福祉省は、当該治療薬のうちのひとつにつき新薬申請の中止命令を出した。これらの一連の行政措置を経て、最終的には食品医薬局が、当該治療薬の市場からの回収を命じるに至った。本件の原告たる CCD は、UGDP の事実認定を審査するために、直接 UGDP に対して、原資料へのアクセスを要請したが拒否された。そこで CCD は、情報公開法に基づいて保健教育福祉省に対して当該資料へのアクセスを請求した。しかし保健教育福祉省はこの請求を退けた。その理由は、第一に保健教育福祉省が UGDP の原資料を閲覧していないこと、第二に、一連の行政措置は UGDP の原資料に基づくものではなく、UGDP が公表した報告に依拠したものであること、第三に UGDP の原資料は UGDP の財産であること、第四に情報公開法の下では、保健教育福祉省はこの原資料を入手し、開示することを要求されていないこと、によるものであった。CCD は、このような理由に基づく保健教育福祉省の請求の拒否を不服として訴訟を提起した。第一審判決は、当該請求資料は「行政機関の記録」ではないと認定して、原告の主張を退け、第二審判決⁴³ もこれを支持した。⁴⁴

上告審で原告は、UGDP の原資料が「行政機関の記録」であると主張し、その根拠として、次の三つのものを挙げている。第一に、UGDP に対する連邦政府の財政援助や監督は、当該資料を「行政機関の記録」とするに十分な「記録」と「行政機関」との関係を示すものであるということである。第二に、連邦の行政機関た

40. *Ibid.*, 158.

41. *Ibid.*, 159.

42. *Ibid.*, 160-162. Stevens 裁判官は「保管」という文言を用いているが、法廷意見は「所有」(possession) という文言しか用いていないので、Stevens 裁判官の意見から判断して、Stevens 裁判官は「保管」と「所有」を同義と捉え、互換的に用いていると思われる。

43. 587 F. 2d 187 (D. C. Cir. 1978).

44. 445 U. S. 169, 171-176 (1980).

る保健教育福祉省が当該資料を入手できる権限を有していたことである。第三に当該資料はUGDPが公表した報告の基礎をなすものであり、一連の行政措置において食品医薬局が判断を下す際に依拠したものであるということである。⁴⁵

まず原告の主張する第一の根拠について本判決は、UGDPは情報公開法上の「行政機関」ではないと判示して、この原告の主張を退けている。本判決によれば、「行政機関」を定義している情報公開法552条(e)項の立法経過は、連邦政府の補助金を受けている私的な団体が情報公開法上の「行政機関」ではないことを明白に指摘しているからであるという。さらに本判決は、United States v. Orleans 判決⁴⁶に依拠して、補助金の被交付者の活動に対する連邦政府の広範かつ詳細で日常的な監視がなければ、その活動が連邦政府の活動になることはないという基準を示している。この基準に基づき本判決は、UGDPの研究計画は十分な連邦政府の監督に服していないと判断して、UGDPは「行政機関」ではないと結論づけた。⁴⁷

次に原告の主張する第二の根拠について本判決は、「情報公開法は実際に入手された記録に適用されるものであり、単に入手されえたるであろう記録には適用されない」⁴⁸と判示している。つまり保健教育福祉省は当該請求資料を入手する権限を有しているが、実際に保健教育福祉省がこの権限を行使しなければ、その資料はUGDPの記録である、と本判決は判断したのである。⁴⁹この判断は、「行政機関は、記録が情報公開法の意味において『行政機関の記録』になるための前提条件として、最初に当該記録を作成するか又は入手しなければならない」⁵⁰という

本判決が示した「行政機関の記録」の判断基準に基づくものである。本判決は、この基準の根拠を、記録処理法や大統領記録法における行政記録の定義規定や情報公開法のなかに、「入手された」又は「作成された」という行政機関の所有を示唆する文言があることに求めている。⁵¹

最後に本判決は、原告の第三の主張に対しては、行政機関が当該資料を入手していなければ、当該資料の利用や依拠は「行政機関の記録」の判断には無関係であると述べた。⁵²以上のような判断に基づき最高裁は、当該請求資料は「行政機関の記録」ではないと判示し、原審判決を支持した。⁵³

なお本判決では、Brennan 裁判官が反対意見を述べている。Brennan 裁判官の反対意見は、情報公開法は「行政機関の記録」を定義していないので、この文言の解釈は行政過程を公衆の審査の下におくという情報公開法の目的にそわべきであるという認識を前提にしている。この認識に基づいて Brennan 裁判官は、法廷意見のアプローチに代えて、第一に公衆が政府の活動を理解するうえでの当該記録の重要性、第二に行政機関と記録との関連性を「行政機関の記録」の判断基準にしている。具体的には第一の判断基準については、行政過程において当該記録が果たした役割及び行政機関の当該記録への依拠の程度を検討し、第二の判断基準については、当該記録に対する政府の資金援助や監督などの政府のコントロールの程度を検討すべきである、と Brennan 裁判官は述べている。このテストに基づき Brennan 裁判官は、食品医薬局や保健教育福祉省が行政措置を取るに際してUGDPの研究成果に依拠していたこと、またUGDPの研究が保健教育福祉省の継続的な監

45. *Ibid.*, 177.

46. 425 U.S. 807 (1976).

47. 445 U.S. 169, 179-180 (1980).

48. *Ibid.*, 186.

49. *Ibid.*, 181. 本判決は、NLRB v. Sears Roebuck & Co. 判決 (421 U.S. 132 (1975)) に基づいて、保健教育福祉省にその入手権限の行使を命じることは記録の作成を命じることと同じであり、情報公開法はそのような義務を行政機関に課すものではないと判示した。*Ibid.*, 186.

50. *Ibid.*, 182.

51. *Ibid.*, 183-186.

52. *Ibid.*, 186.

53. *Ibid.*, 186-187. 本判決は、以上のような「行政機関の記録」の解釈に際して、政府の記録への公衆のアクセスを増大させるという情報公開法の目的のみならず、補助金についての関連法規のなかにみられる被交付者の自律性確保という目的も考慮しなければならないと指摘している。*Ibid.*, 182.

督に服していたこと、さらに保健教育福祉省は単に UGDP に対し当該資料の入手を請求するだけで永久的にそれを保有できたことを指摘し、当該請求資料は「行政機関の記録」とであると主張した。⁵⁴

3 Kissinger 判決と Forsham 判決の意義

以上、紹介した Kissinger 判決と Forsham 判決のうち、「行政機関の記録」の判断基準をより明確に打ち出しているのは Forsham 判決である。Forsham 判決は、その判断基準として、行政機関による記録の作成又は入手を挙げている。但し Forsham 判決は、情報公開法上の行政機関ではない団体の記録が「行政機関の記録」になりうることを認めており、⁵⁵ 行政機関の作成という要件よりも、むしろ行政機関の入手、言い換えれば行政機関の所有という要件を強調しているものと理解できる。

この Forsham 判決における最高裁の立場は、基本的には当該事件における控訴審の判断を支持したものである。この控訴審判決においてコロンビア巡回区連邦控訴裁判所は、「行政機関の記録」の判断基準について、「連邦行政機関が、その職務を遂行するに際して記録を作成したか又は入手した（又は記録を入手する義務がある）場合のみ、情報公開法の下で要求される行政機関の記録が存在する」⁵⁶ と判示している。この判示の中に指摘されているように控訴審判決は、行政機関が記録を入手しているのみならず、入手する義務がある場合も、その記録が「行政機関の記録」になることを認めている。また同判決は、当該補助金プログラムの計画や実行に著しい連邦政府の関与がある場合には、UGDP の原資料が「行政機関の記録」になる余地も認めている。⁵⁷ これに対し最高裁判決はここまで踏みこんだ判断を示しておらず、「行政機関の記録」の要件をより限定的に捉えてい

るといえよう。⁵⁸

但し Forsham 判決は、脚注において、「行政機関の記録」の要件として、行政機関の所有が必ずしも十分条件ではないと指摘しており、⁵⁹ 最高裁は行政機関の所有を「行政機関の記録」の唯一の要件であるとは考えていない。⁶⁰ このことは、Kissinger 判決の判断に鑑みれば、より明らかになるであろう。Kissinger 判決は、記録の物理的な位置が当該記録を「行政機関の記録」にするわけではないと判示し、行政機関がその記録をコントロールしているか否かを判断基準にしている。この「コントロール」の意味について Kissinger 判決はその意味を明確にしていないが、当判決の判示から判断して、行政機関の記録の作成、保有、利用の程度をコントロールの指標と考えているように思われる。したがって最高裁は、この両判決において、「行政機関の記録」の判断基準として、行政機関の所有とコントロールという二つの要件を示したといえる。

ところでこの二つの判断基準は最高裁が初めて示したものではない。まず行政機関の所有という要件については、それまで多くの下級審が、この要件のみで十分であることを示唆していた。⁶¹ また行政機関のコントロールという要件については、1978年の *Goland v. CIA* 判決⁶²

58. Comment, "Administrative Law—Freedom of Information Act—Agency Records—Forsham v. Harris," *New York Law School Law Review* 27 (1981), 654. 但し本判決は、UGDP が情報公開法上の行政機関であるか否かの判断に際して、連邦政府の広範かつ詳細で日常的な監視の存否を基準にしており、本件控訴審判決と同様の判断を示したものと捉えることも可能かもしれない。曾和、前掲論文、p. 24 参照。

59. 445 U.S. 169, 185 n. 16 (1980).

60. 但し、Forsham 判決以後の下級審の判例のなかには、Forsham 判決は「行政機関の記録」の判断基準として、行政機関の所有が十分条件であることを示唆していると理解する判例もある。See *Wolf v. Dept. of HHS*, 711 F. 2d 1077, 1079 n. 6 (D. C. Cir. 1983).

61. See *Berry v. Dept. of Justice*, 733 F. 2d 1343, 1350 n. 10 (9th Cir. 1984).

62. 607 F. 2d 339 (D. C. Cir. 1978), vacated in part on other grounds, 607 F. 2d 367 (D. C. Cir. 1978), cert. denied, 445 U.S. 927 (1980).

54. *Ibid.*, 187–192. 尚この反対意見には Marshall 裁判官が同調している。

55. 445 U.S. 169, 181 (1980).

56. *Forsham v. Califana*, 587 F. 2d 1128, 1136 (D. C. Cir. 1978).

57. *Ibid.*, 1138–1139.

においてコロンビア巡回区連邦控訴裁判所が、議会の委員会から CIA が受け取って所有している当該委員会の審議の写しは CIA の自由な処分には委ねられていないので、「行政機関の記録」ではないと判示し、⁶³ 行政機関のコントロールを重視するアプローチをとっている。⁶⁴ したがって両判決における最高裁の判断は、基本的にはこれまでの下級審の判例の流れにそったものであるといえよう。⁶⁵

このように最高裁は、両判決において「行政機関の記録」の判断基準として二つの要件を提示したのであるが、そのうち行政機関のコントロールという要件の「コントロール」の意味を明確にしなかったため、この二つの要件の関係をどのように捉えるかは明らかではない。その結果、例えば行政機関が記録を所有していない場合でも、行政機関の当該記録の利用や依拠の程度を裁判所が審査する必要があるか否か定かではない。⁶⁶ それ故最高裁は、Kissinger 判決と Forsham 判決において、「行政機関の記録」の明確な判断基準を示したとはいえないであろう。⁶⁷ この両判決以後、下級審は多くの事例において両判決に依拠してきた。⁶⁸ しかし、下級審の「行政機関の記録」の判断基準は、Forsham

判決の基準を重視する判例もあれば、⁶⁹ Kissinger 判決の基準を重視するものもあり、⁷⁰ 様々である。同様に「コントロール」の解釈についても、その指標として行政機関の当該記録の利用を重視するもの⁷¹ や、記録作成者の意図を重視するもの⁷² など、判例によって異なっている。⁷³ このように下級審は、最高裁の両判決から「行政機関の記録」の統一的な解釈基準を形成することができなかつたのである。

4 Tax Analysts 判決

本件は、司法省が連邦政府を代表して租税事件を争う過程において連邦地裁から受け取る判決書のコピーが、情報公開法に基づいて開示されるか否かが問われた事件である。⁷⁴

本件の原告たる Tax Analysts は、*Tax notes* を発行し、連邦の課税分野における立法、司法、行政の動向を主として租税弁護士、会計士、経済学者からなる読者層に伝えている非営利団体である。*Tax notes* は、租税問題に関する最近の連邦裁判所の判決の要約を掲載しており、これを補うために Tax Analysts はマイクロフィルムの様式で判決の全文を提供している。また Tax Analysts は、連邦裁判所の最近の租税判決の要約と全文を入力しているデータ・ベースである *Tax notes Today* も発行している。⁷⁵

1979年7月下旬に Tax Analysts は、情報公開法に基づき司法省に対して租税部 (Tax division) が当月以前に受け取った連邦地裁のすべての判決書のコピーを開示するように請求した。

63. *Ibid.*, 347.

64. 同旨の判例として See, *e.g.*, *Warth v. Dept. of Justice*, 595 F. 2d 521 (9th Cir. 1979).

65. See Note, "Access to Grantee Records under the Freedom of Information Act: An Analysis of *Forsham v. Harris*," *Southwestern Law Journal* 34 (1980), 998. 但しコントロールテストについては、正確には Kissinger 判決が採用したコントロールテストとは異なっている。なぜなら前者のコントロールテストは、記録受領者のコントロールの意図を問題にするのに対し、後者のコントロールテストは、記録作成者の意図を問題にしているからである。See *Paisley v. CIA*, 712 F. 2d 686, 693 (D.C. Cir. 1983).

66. *Wolf v. Dept. of HHS*, 711 F. 2d 1077, 1081 n. 8 (D.C. Cir. 1983).

67. See Case note, "Administrative Law-Freedom of Information Act-Agency under No Duty to Retrieve Wrongfully Removed Records," *Wayne Law Review* 27 (1981), 1330.

68. *Bureau of Nat'l Affairs v. United States Dept. of Justice*, 724 F. 2d 1484, 1490 (D.C. Cir. 1984).

69. See, *e.g.*, *Illions Inst., for Continuing Legal Educ. v. United States Dept. of Labor*, 545 F. Supp. 1229 (N.D. Ill. 1982).

70. See, *e.g.*, *Crooker v. United States Parole Com'n* (1st Cir. 1984), vacated and remanded, 469 U.S. 926 (1984).

71. See, *e.g.*, *Bureau of Nat'l Affairs v. United States Dept. of Justice*, 742 F. 2d 1484 (D.C. Cir. 1984).

72. See, *e.g.*, *Berry v. Dept. of Justice*, 733 F. 2d 1343 (9th Cir. 1984).

73. See *Lindsey v. United States Bureau of Prisons*, 736 F. 2d 1462, 1465 (11th Cir. 1984).

74. 57 U.S.L.W. 4926 (1989).

75. *Ibid.*, 4926.

司法省の租税部は、地裁、控訴裁判所、請求裁判所におけるほとんどすべての民事の租税事件において連邦政府を代表している。したがって租税部は、このような事件において上述の裁判所によって下されたすべての判決のコピーを受け取っていた。⁷⁶

この請求に対し司法省は、これらの文書は行政機関の記録ではないとして、当請求を却下した。そこで Tax Analysts は司法省に不服申し立てを行ったが、この申し立て中に Tax Analysts は、租税部によって所有されている連邦裁判所が判決を下した租税事件の週間記録へのアクセスを見返りに、請求をとり下げること同意した。この週間記録は、事件名と日付、訴訟番号、事件の性質、及び決定を記録したものであり、Tax Analysts は、この記録を入手して以来、当該記録で示されている判決のコピーを、全国の90ばかりの連邦地裁に請求していた。多くの場合、Tax Analysts は判決書のコピーを迅速に入手できたが、請求を無視する裁判所や、郵送料とコピー代金を受け取って初めて請求に応えるような緩慢な対応をみせる裁判所もあった。その結果、連邦政府は60日以内に租税事件を上訴することを要求されていたが、Tax Analysts がその上訴の以前に連邦地裁の判決書のコピーを入手できなかった事態もしばしば生じた。これを不満として Tax Analysts は、1984年の11月から新たな情報公開法上の請求を開始し、翌年の5月までほぼ毎週、租税部の週間記録のなかに確認されるすべての連邦地裁の判決書のコピーを入手できるように司法省に要求した。司法省はこの請求を拒否し、Tax Analysts の不服申し立ても却下したので、Tax Analysts が訴訟を提起した。⁷⁷

第一審のコロンビア地区連邦地方裁判所は、開示を争われている連邦地裁判決の記録は裁判所から入手できるものであり、不当に差し控えられているものではなく、それらは公文書(public records)であると理由づけて、原告の

訴えを退けた。⁷⁸ 但し当裁判所は、連邦地裁判決の記録が「行政機関の記録」であるか否かには言及しなかった。⁷⁹

次に第二審のコロンビア巡回区連邦控訴裁判所は、第一審判決を破棄し、司法省は連邦地裁の判決書を不当に差し控えたと判示した。⁸⁰ その理由として当裁判所は、行政機関は情報公開法 552 条(b)項で提示されている九つの適用除外事項の一つに該当することを立証した場合のみ、開示請求を拒否できるが、連邦地裁の判決書は如何なる適用除外事項にも該当しないと述べている。⁸¹ また当裁判所は、本件で開示が争われた連邦地裁の判決書は「行政機関の記録」であると判示している。⁸² 当裁判所によれば、司法省は上訴の決定など訴訟当事者としての職務の遂行に際して当該判決書を利用し、また司法省の公的な事件ファイルのなかに保有していたので、当該判決書は「行政機関の記録」であると理由づけた。⁸³ 以上のような理由で当裁判所は、当該判決書は開示されなければならないと判示した。但し、司法省は Tax Analysts の請求に応じて、Tax Analysts にコピーを送付する必要はなく、司法省の閲覧室(reading room)で入手可能なものにすればよい、と判示している。⁸⁴

この上告審において最高裁は、結論として原審判決を支持したが、「行政機関の記録」の判断基準として、Forsham 判決と Kissinger 判決から、二つの要件を引き出している。まず第一の要件は、請求資料が情報公開法上の「行政機関の記録」になるための必須条件として、行政機関が当該資料を作成又は入手しなければならないことである。⁸⁵ 次に第二の要件は、「行政機関は、情報公開法上の請求がなされた時に、請求資料をコントロールしていなければならない」⁸⁶ ことである。本判決は、この二つの要件

78. 643 F. Supp. 740 (D.C. Cir. 1986).

79. *Ibid.*, 742.

80. 845 F. 2d 740 (D.C. Cir. 1986).

81. *Ibid.*, 1064.

82. *Ibid.*, 1062.

83. *Ibid.*, 1068-1069.

84. *Ibid.*, 1066-1067.

85. 57 U.S.L.W. 4927 (1989).

86. *Ibid.*

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*

に依拠して、本件で開示が争われている連邦地裁の判決書が「行政機関の記録」であるか否かを審理し、第一の要件については、司法省が連邦地裁から判決書のコピーを入手したことは明らかであるから、この要件は充足されていると判断した。⁸⁷そして第二の要件については、本判決はまず、「コントロール」を、「当該資料が行政機関の公務という正当な行為において行政機関の所有になった」⁸⁸ことと解している。司法省は、判決書が公開された後も裁判所はその判決を修正する権限を有しているので、当該判決書を司法省はコントロールしていないと主張した。しかし本判決は、コントロールの審理は、行政機関が、受領した資料の内容を変更する権限を有しているか否かではなく、行政機関の所有に焦点を当てるものであると述べている。⁸⁹このようなコントロールの解釈に基づき本判決は、第二の要件について次のように判示した。

「司法省が Tax Analysts の求めている地方裁判所の判決書をコントロールしていることは明白である。Tax Analysts の情報公開法上の個々の請求は、請求時に行政機関の所有にある地方裁判所の判決書に向けられたものであった。このことは、租税部が最近受け取り、公的な事件ファイルのなかに保有している判決に関する情報を編集している租税部の記録を、Tax Analysts は毎週の請求の拠り所にしたという事実から明らかである。さらに争点となっている裁判所の判決は、明らかに行政機関の職員の個人的な書類ではない。」⁹⁰

以上の判断に基づき本判決は、当該判決書は

「行政機関の記録」であると判示したが、本判決では、さらに当該判決書は差し控えられたか否か、また差し控えがあったとすれば、それは不当なものであったか否かが検討されている。まず「差し控え」の問題について本判決は、Kissinger 判決の「差し控え」の解釈に基づいて、司法省は当該判決書を差し控えたと判示している。次に「差し控え」の不当性については、裁判所の判決書は情報公開法の排他的な適用除外規定に該当するものではないことを主たる理由に、司法省の当該判決書の差し控えは不当なものであると判示した。なお本判決では、Blackmun 裁判官が、裁判所の判決は何処でも入手可能なものであるにもかかわらず、Tax Analysts は司法省の労力を用いて入手する方法がより迅速で便宜的であると判断して、開示請求を行っており、このような開示請求は情報公開法の著しい濫用であると主張し、反対意見を述べている。⁹¹

5 Tax Analysts 判決の意義

1980年の Forsham 判決と Kissinger 判決以後、下級審は「行政機関の記録」の判断基準を様々に解釈し、特に Forsham 判決の判断基準と Kissinger 判決の判断基準との関係及び「コントロール」の意味について統一的な解釈が形成されてこなかったことは、既に指摘したところである。本判決は、下級審が様々に解釈してきたこの二つの争点を解明し、よって「行政機関の判断基準」を明確にして、それを定式化したものである。ここに本判決の最大の意義がある。

本判決は、「行政機関の記録」の判断基準として、Forsham 判決と Kissinger 判決から二つの要件を引き出している。すなわち第一の要件は、行政機関が請求資料を作成又は入手していることであり、第二の要件は、開示請求時に行政機関が当該資料をコントロールしていることである。本判決は、その判示から判断して、これらの要件を、まず第一の要件が充足されて、次に第二の要件の充足が必要であるという二段階の要件として設定している。別言すれば、

91. *Ibid.*, 4928-4930.

87. *Ibid.*, 4928.

88. *Ibid.*

89. *Ibid.*

90. *Ibid.* また司法省は、「行政機関の記録」は行政機関の意思決定のために作成された文書に限定されるべきで、地方裁判所の判事は行政機関の意思決定のために判決書を作成したものでなく、それ故、当該判決書は「行政機関の記録」ではないと主張した。これに対し本判決は、このような文書作成者の意図によって「行政機関の記録」を判断するアプローチは、その根拠を情報公開法のなかに見いだせないと判示し、司法省の主張を退けている。*Ibid.*

「行政機関の記録」の判断基準として、まず Forsham 判決の基準が充足されることが前提であり、次に Kissinger 判決の基準が充足されなければならないことを本判決は指摘し、両判決の基準の関係を明らかにしたのである。⁹²

また本判決は、第二の要件のなかの「コントロール」という文言の意味を明らかにした。本判決が「行政機関の記録」の判断基準を明確にしたと評価できる理由は、この点にあるといっても過言ではない。本判決は、「コントロール」を、「当該資料が行政機関の公務という正当な行為において行政機関の所有になったこと」と定義している。そして、このコントロールの審査の焦点は行政機関の所有にあると明言している。それ故、本判決は、本件で司法省が当該判決書をコントロールしていた証左として、行政機関の所有しか指摘していない。これまで Kissinger 判決からコントロールテストを引き出してきた多くの判例が、行政機関の所有をコントロールの指標の一つとして捉えて、行政機関の記録の利用や依拠の程度など他の要素も考慮してきたこととは対照的である。例えば、本判決の控訴審判決も、行政機関の「コントロール」の指標の一つとして、行政機関の利用を挙げ、司法省が当該判決書を利用していたことを指摘している。⁹³ しかし本判決では、司法省が当該判決書を利用したという指摘はなく、「コントロール」の指標として、行政機関の所有のみを指摘し、その所有に公務との関連性という条件を課しているに過ぎない。したがって、本判決が挙げた第二の要件は、行政機関の所有という第一の要件のいわば補完的要件であると理解することができる。

これまでは「行政機関の記録」の判断基準が明確でなかったため、Kissinger 判決の基準を

重視し、行政機関の所有は「コントロール」の一つの指標に過ぎないという立場をとれば、たとえ行政機関が記録を所有していなくとも、当該記録が「行政機関の記録」と認定される余地が残っていたが、本判決はこのような余地を全く認めず、行政機関の所有を「行政機関の記録」の認定の前提条件として不可欠なものであることを強調したものと見えよう。但し本判決は、行政機関が公務との関連において記録を所有さえしていれば、それを利用したか否かにかかわらず、「行政機関の記録」になりうることを認めたものであり、いくつかの判例において用いられた、行政機関の所有に加えて利用という要件を課すアプローチ⁹⁴よりは広範な判断基準を採用したとの評価も可能であろう。今後、裁判所が本判決の基準を用いてどのように「行政機関の記録」を認定していくか注目される。

ま と め

以上のような判例の展開の考察から、最高裁が「行政機関の記録」の判断基準として行政機関の所有にその力点をおきつつあることが明らかになった。このような最高裁のアプローチは、「行政機関の記録」を認定するに際しては非常に明確な基準を与えるものといえる。⁹⁵ しかし、このアプローチは、はたして行政過程を公衆の審査の下におくという情報公開法の目的の実現を促進するものとなるであろうか。行政機関が所有していない情報でも、行政機関が利用又は依拠し、行政過程において重要な役割を果たしている情報ならば、公衆が行政過程を理解するのに不可欠な情報となろう。このような情報の存在を否定できないにもかかわらず、最高裁のアプローチでは、そのような情報は情報公開法の対象にはならない。このように情報公開法の目的を重視すれば、最高裁のアプローチは批

92. Forsham 判決と Kissinger 判決との判断基準の関係について、本判決と同様な解釈を示しているものとして、See Comment, "Administrative Law-Freedom of Information Act-Agency Records-Forsham v. Harris," *New York Law School Law Review* 27 (1981), 653-654.

93. *Tax Analysts v. United States Dept. of Justice*, 1060, 1068 (D.C. Cir. 1988).

94. See, e.g., *Bureau of Nat'l Affairs v. United States Dept. of Justice*, 742 F. 2d 1484 (D.C. Cir. 1984).

95. "The Supreme Court, 1979 Term-Leading Cases," *Harvard Law Review* 94 (1980), 238, n. 58.

判的になる。例えば、Brennan 裁判官は、Forsham 判決の反対意見のなかで、「行政機関の記録」は情報公開法の目的にそって解釈すべきであると主張し、行政機関の所有を強調する最高裁のアプローチを批判している。Brennan 裁判官によれば、「連邦の行政機関の機能がその量と複雑性の双方において増大するにつれて、行政機関が政府の職務を援助する外部組織に依存しなければならないことは不可避である」⁹⁶と指摘し、最高裁のアプローチは必然的に情報公開法の目的を阻害することになると述べている。⁹⁷また Forsham 判決の控訴審において反対意見を述べた Bazelon 裁判官は、情報公開法の背後にある開示政策が「行政機関の記録」について「広範に包括的な定義」⁹⁸を要請していると述べ、行政機関の所有を前提とするアプローチに代えて、「特定の記録に対する作成、保有、利用をめぐるすべての関連状況を検討すること」⁹⁹が適切なアプローチであると主張する。¹⁰⁰このような目的論的解釈は、最高裁のアプローチが有する明確性を犠牲にすることになるが、情報公開法の解釈の柔軟性を認め、最高裁のような限定的な文言の解釈によって情報公開法の

目的が阻害されることを防ぎうるものといえる。¹⁰¹

この目的論的解釈の立場からすれば、最高裁のアプローチは「あまりにも制限的で情報公開法の目的に矛盾する」¹⁰²ものとなる。最高裁のアプローチは、「行政機関の記録」という情報公開法の入り口の要件を用いて、情報公開法に基づく開示の範囲を操作し、よって新たな適用除外事項を生み出すものになりかねない。¹⁰³情報公開法上の適用除外事項は、公開を原則とする情報公開法の立法趣旨に照らして限定的に解釈されてきたことに鑑みれば、¹⁰⁴「行政機関の記録」の解釈については、情報公開法の目的に照らした柔軟な基準が適用されるべきではなからうか。¹⁰⁵今後、情報化社会の進展に伴い、行政機関相互間、あるいは行政機関と他の国家机关又は外部団体との間の情報の流通は益々盛んになっていくと考えられるが、そのような状況に対応して、情報公開法の目的の実現を図るためには、最高裁の、明確ではあるが限定的な基準よりも、目的論的解釈に基づく柔軟な基準が望ましいと思われる。

96. Forsham v. Harris, 445 U.S. 169, 192 (1980).

97. *Ibid.*

98. Forsham v. Califana, 587 F. 2d 118, 1142 (D.C. Cir. 1978).

99. *Ibid.*

100. *Ibid.*

101. See Note, *op. cit.*, *Georgia Law Review*, 1065.

102. "The Supreme Court, 1979 Term-Leading Cases," *op. cit.*, 238. 訳文は、曾和, 前掲論文 p. 24 によった。

103. See Note, *op. cit.*, *Stanford Law Review*, 1095. また最高裁のアプローチは、行政機関の職員が開示請求の予想される記録を行政機関外の場所に移して、情報公開法上の請求から免れる口実を与えるものになりかねない。See *Kissinger v. Reporters Comm. for Freedom of the Press*, 445 U.S. 136, 161 (Stevens, J., concurring in part and dissenting in part) (1980).

104. See, *e. g.*, *Dept. of Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 361 (1976).

105. See Note, *op. cit.*, *Stanford Law Review*, 1115; "The Supreme Court, 1979 Term-Leading Cases," *op. cit.*, 238.