

米国電子情報自由法改正法（EFOIA）の分析

佐伯彰洋

目次

- はじめに
- 一 EFOIAの概要
 - 二 EFOIAの評価
 - 三 EFOIAの課題
- おわりに

はじめに

一九六六年に誕生したアメリカの情報自由法は、その誕生から二〇年の歳月を経て大胆な衣替えをすするに至った。⁽¹⁾ すなわち、一九九六年の電子情報自由法改正法 (Electronic Freedom Information Act of Amendments of 1996) 以

下EFOIAと略記する）の成立である。情報自由法は、その制定からEFOIAの成立に至るまで、数度にわたり重要な改正を経ているが、⁽²⁾EFOIAによる改正は、これまでの情報自由法に基づく情報公開の基本的なスタイルを転換する極めて注目すべき内容を含んでいる。⁽³⁾本稿は、このEFOIAを分析することによって、EFOIAが電子メディア時代の情報公開制度の一つのモデルになりうることを明らかにしようとするものである。

EFOIAの主たる目的は、⁽⁴⁾以下の二点にある。第一に電子メディア時代に対応できる情報公開制度の構築である。情報自由法は、制定当時、情報は紙に記録されることを念頭において情報公開制度を設計していた、今日のような電子メディア時代の到来を予想していなかった。そのため情報の電子化が進むにつれて、電子情報をどのように取り扱うかが重要な課題になっていた。⁽⁵⁾EFOIAは、この課題に答え、電子情報に対応する法的仕組みを初めて情報公開制度のなかに組み入れた立法となった。

第二は行政機関の応答遅滞の解消である。情報自由法は、当初行政機関の応答期限の規定を置いていなかったが、早くから行政機関の応答遅滞という問題は指摘され、⁽⁶⁾一九七四年の情報自由法の改正時には、この応答遅滞の解消が改正の主要な焦点になり、⁽⁷⁾行政機関の応答期限を一〇日間とする規定が情報自由法に設けられた。⁽⁸⁾しかし、その後もこの規定は、ほとんど遵守されず、有名無実化していた。応答遅滞は慢性化し、請求者が応答を得るまで数年待たされることも珍しいことではなかった。⁽⁹⁾それにもかかわらず、応答遅滞の問題は具体的な対策が講じられないまま見逃されてきたのである。⁽¹⁰⁾EFOIAは、この問題に取り組み、その具体的な対応策を講じた立法となっている。

以上の二つの目的は、相互に無関係なものではない。行政機関の記録管理や情報自由法上の請求の応答に際しての

電子情報技術の利用は、行政機関の応答時間を早めるものになる⁽¹¹⁾。またインターネットによって行政機関が自ら情報を公開していけば、情報自由法上の請求件数は減少していくであろう⁽¹²⁾。したがって、行政機関の電子メディアの利用は行政機関の応答遅滞の問題の解消にも貢献するものになる。以下、本稿では、まずEFOIAの内容を概観した上で、EFOIAの評価を明らかにし、最後にEFOIAがその目的を達成するための課題に言及する⁽¹³⁾。

- (1) Pub. L. No. 104-231, 110 Stat. 3048 [hereinafter EFOIA] (codified at 5 U. S. C. A. § 552 (West Supp. 1998)).
- (2) 情報自由法の改正の歴史については、宇賀克也『アメリカの情報公開』（良書普及会、一九九八年）二二―二二頁参照。
- (3) 山田健太「電子情報時代の情報公開（ネット公開法）の実現に向けて」自由と正義四九卷二号（一九九八年）一〇四頁。なおEFOIAの制定の経緯については、宇賀克也『情報公開法の理論』（有斐閣、一九九八年）一五六―一六二頁参照。
- (4) EFOIA二条(b)項は、立法目的を、「(1)行政機関の記録と情報への公衆のアクセスを確保することによって、民主主義を育成する、(2)行政機関の記録と情報への公衆のアクセスを改善する、(3)行政機関の法定応答期限の遵守を確保する、及び(4)連邦政府によって収集、維持、利用、保持、提供されている行政機関の記録と情報の有用性を最大限にすることと規定している。EFOIA, supra note 1, § 2 (b), 110 Stat. at 3048.

なおEFOIA二条(a)項は、「事実認定 (Findings)」の規定を置き、その(1)号において情報自由法の目的を、「連邦政府の行政機関に対して、一定の行政機関の情報を公衆の閲覧複写に供し、如何なる者にも、制定法上の不開示条項に服しつつも、あらゆる公益目的又は私的的目的のために行政機関の情報を入手する権利を確立し、その権利の実現を要求すること」であると定めている。EFOIA, supra note 1, § 2 (a) (1), 110 Stat. at 3048.」の「あらゆる公益目的又は私的的目的のために」という文言に注目して、EFOIAは、これまで最高裁が、個人のプライバシーを保護するための不開示条項の解釈に際して、プライバシーの利益と比較衡量されるものは行政機関の活動を明らかにするという情報自由法の本来の目的であるとする、いわゆる「中心目的テスト」という判断基準を変更したとの解釈がある。See James T. O'Reilly, *Expanding the Purpose of Federal Records Access: New Private Entitlement or New Threat to Privacy?*, 50 ADMIN. L. REV. 371, 372 (1998); Patrick

Leahy, *The Electronic FOIA Amendments of 1996: Reforming the FOIA for On-Line Access*, 50 Admin. L. Rev. 339, 340 (1998). この問題については稿を改めて論じたいが、宇賀克也「アメリカの電子的情報自由法再論—最新の施行状況も含めて」ジュリスト一五三号(一九九九年)一〇六一—一〇七頁は、すでにこの問題に言及している。

(5) この課題にEFOIAの成立まで情報自由法がどのように対応していたかについては、佐伯彰洋「電子メディア時代の情報公開法制—アメリカ情報自由法の対応」同志社法学四七巻六号(一九九六年)三四頁以下参照。

(6) See Mark H. Grunewald, *E-FOIA and the "Mother of All Complaints: "Information Delivery and Delay Reduction*, 50 Admin. L. Rev. 345, 345n. 3 (1998); H. R. Rep. No. 92-1419, at 7-8 (1972).

(7) See 120 Cong. Rec. 17021 (1974) (statement of Sen. Hruska).

(8) See Act of Nov. 21, 1974, Pub. L. No. 93-502, § 1 (c), 88Stat. 1561, 1562 (1974).

(9) Michael E. Tankersley, *Opening Drawers: A Requester's Guide to the Electronic Freedom of Information Act Amendments*, LEGAL TIMES, May 19, 1997, at 30; Grunewald, *supra* note 6, at 352.

(10) 一九八六年の情報自由法の改正時には、'応答遅滞の問題は、ほとんど注意を向けられなかった。Id. at 346n. 7. なお行政機関の応答遅滞の状況については、see Eric J. Sinrod, *Freedom of Information Act Response Deadlines: Bridging the Gap Legislative Intent and Economic Reality*, 43 Am. U. L. Rev. 325 (1994).

(11) *House Subcommittee Holds Information Policy Hearings*, ACCESS REPORTS, Vol. 22, No. 13 (June 19, 1996), at 3.

(12) See S. Rep. No. 104-272, at 9 (1996).

(13) 本稿で用いるアメリカ連邦行政機関の名称につき、総務庁行政管理局監修『主要国行政機構ハンドブック』(ジャパインタ イムズ社、一九九三年)に掲載されているものは、その訳語に従い原語は省略する。

一 EFOIAの概要

EFOIAは一二条から成る法律であるが、ここでは、その内容を電子情報への情報自由法の適用、能動的公開、行政機関の応答遅滞への対応の三つに大別して、EFOIAの主要な規定を概観し、EFOIAの改正の要点を考察する。なおEFOIAの条文の立法意思を探る際には、下院の政府改革監視委員会（Government Reform and Oversight Committee）の報告書⁽¹⁾（以下、下院報告書と略記する）がEFOIAの立法意思を示すものとされているので、⁽²⁾これに依拠する。

1 電子情報への情報自由法の適用

① 「記録」の定義

情報自由法は、その開示請求の対象となる情報について「行政機関の記録」としか定めておらず、⁽³⁾どのようなものが「行政機関の記録」になるか、これまで判例上争われてきた。連邦最高裁は、United States Department of Justice v. Tax Analysts 判決⁽⁴⁾において、「行政機関の記録」の判断基準につき、第一に行政機関が請求された資料を作成又は入手していること、第二に請求時にその請求された資料を当該行政機関がコントロール⁽⁵⁾していること、という二段階のテストを示し、⁽⁶⁾以後の多くの判例はこの基準を踏襲している。⁽⁷⁾この判断基準の適用に際して、請求された記録が電子情報であるか否かは関係がないであろう。但し、この判断基準の適用の前提として、まず電子情報が情報自由

法上の「記録」といえるか否かが判断されなければならない。この点について判例は、これを一貫して認めてきた。⁽⁸⁾ たとえば一九八二年にコロンビア特別区連邦控訴裁判所が下した *Yeager v. DEA* 判決は、⁽⁹⁾ 「コンピュータに記憶されている記録は、中央処理装置 (central processing unit)、磁気テープ又はその他なんらかの形態で記憶されているか否かにかかわりなく、情報自由法の目的からみて、依然として『記録』であることは明白である」と判示している。⁽¹⁰⁾ また一九九〇年の司法省の調査でも、実務上、電子情報を情報自由法の対象外のものとして取り扱っている連邦行政機関は存在していないと報告されている。⁽¹¹⁾

EFOIA三条は、このような判例、実務の考え方を是認し、初めて「記録」の定義規定を設け、「電子フォーマットを含む如何なるフォーマット」で記録されている情報も情報自由法上の「記録」に含まれると規定した。⁽¹²⁾ 当規定を下院報告書に基づき敷衍すれば、コンピュータテープ、コンピュータディスク、CD-ROM、マイクロフィシユなど、すべての電子媒体は「記録」になる。すなわち、資料が保持されているフォーマットは情報自由法上の「記録」に該当するか否かの判断に関係がない。もちろん当規定は「行政機関の記録」の概念を拡張するものではなく、コンピュータに蓄積されている情報が「記録」になるのであり、コンピュータが「記録」になるのではない。⁽¹³⁾

EFOIAの制定に際して下院の政府改革監視委員会は、記録処分法 (Record Disposal Act) の「記録」の定義規定⁽¹⁴⁾に基づき「記録」を厳格に定義しようとした上院の法案を拒否している。⁽¹⁵⁾ 記録処分法の「記録」の定義規定は、これまで情報自由法に「記録」の定義規定がなかったため、裁判所によって、しばしば依拠されてきた。⁽¹⁷⁾ 当規定には図書参照資料を「記録」としない例外規定があり、これを根拠に、行政機関によって編集されたデータベースは、情

報自由法上の「記録」ではないとした判例もある⁽¹⁸⁾。なかでも下院報告書は、一九七六年に第九巡回区連邦控訴裁判所
が下した SDC Dev. Corp. v. Mathews 判決⁽¹⁹⁾を取り上げ、当判決を E F O I A において示されている政策とは矛盾す
るものであると批判している⁽²⁰⁾。当事件は、保健福祉省の有料データベースの開示が争われた事例である。このデー
タベースは、世界中の約三千の医学、科学雑誌から選択した二百万本の論文のサイテーションと要約を掲載したもので
あり、商務省の技術情報サービスから五万ドルで購入可能なものであった⁽²¹⁾。判決は、このデータベースが図書参照資
料であることを理由に、情報自由法のいう「行政機関の記録」には該当しないと判示した⁽²²⁾。下院報告書によれば、E
F O I A は、「SDC v. Mathews 判決に反して、行政機関が作成し、直接又は間接的に提供されている情報は、如何
なる形態及びフォーマットのものであれ、なおも情報自由法に服するものであることを明確にしている⁽²³⁾」と指摘して
いる。

以上のように E F O I A は、電子情報に情報自由法が適用されることを明確にしているが、どのような電子情報が
情報自由法上の「記録」になるのかは具体的に明らかにしていない。そのため、電子情報のなかには情報自由法上の
「記録」になるか否かの判断が困難なものも存在する。

第一に電子メールである。これを単なる通信手段としてみるならば、電子メールは「記録」とはみなされない。し
かし実際には、連邦行政機関は電子メールを行政機関の意思決定の伝達手段として利用しており⁽²⁴⁾、電子メールが公務
を遂行する際の重要な手段になっていることに鑑みれば⁽²⁵⁾、電子メールは情報自由法上の「記録」になりうると思える
べきであろう。判例にも、電子メールは情報自由法の対象になりうることを示唆する裁判例が存在する⁽²⁶⁾。

第二にコンピュータ・ソフトウェアである。行政機関の間では、コンピュータ・ソフトウェアが「記録」になるか否かについては意見の一致をみていないが、これに反対する行政機関は、コンピュータ・ソフトウェアは実際に行政機関の情報を記録しているものではなく、コンピュータ・ハードウェアを作動させるための道具から構成されているものであるから、情報自由法上の「記録」にならないと主張している。⁽²⁷⁾しかし、コンピュータ内に保存されている情報を解読するためにソフトウェアが必要であることを否定することができないことを考えれば、このような行政機関の主張は説得的なものとはいえず、「記録」とみなして開示されるべきものもあろう。⁽²⁸⁾判例にも、コンピュータ・プログラムは情報を保存しているものと認定して、「行政機関の記録」に該当すると判断した裁判例がある。⁽²⁹⁾

結局EFOIAは、具体的にどのような電子情報が「記録」になるかについては各行政機関の判断、さらには最終的には裁判所の判断に委ねているといえる。⁽³⁰⁾

② 電子探索

行政機関は、開示請求された記録がコンピュータ内に保存されている場合には、コンピュータを用いて検索しなければ、その請求に応えることはできない。これまで、このような電子探索は実務上又は判例上も認められてきたが、⁽³¹⁾EFOIA五条は、「探索」を「請求に対応する記録を見つける目的で、行政機関の記録を手作業により又は自動的な手段により調べること」と定義し、法文上電子探索を明確に認めている。⁽³²⁾

電子探索は、通常コンピュータ内に保存されている情報を引き出すためにコードや何らかのプログラミングを必要とするが、従来情報自由法は現存する記録の開示を行政機関に要求しているだけであって、新たに記録を作成する義

務はないとされてきたため、このようなプログラミングが新たな記録の作成になるのではないかと疑問視されていた。⁽³³⁾ この点についてEFOIAは明示していないが、下院報告書は、プログラミングをしなければ電子フォーマットで保有されている情報を探索することは事実上不可能なので、探索のためのプログラミングは記録の作成にはならないと述べている。⁽³⁴⁾

では、行政機関が開示請求に応えるためのプログラミングに膨大な費用と労力がかかるような場合でも、このようなプログラミングが要求されるのであろうか。EFOIA五条は、その探索が「行政機関の自動情報システムの機能を著しく阻害する」場合を除いて、行政機関は「電子形態又はフォーマットの記録を探索する合理的な努力を行わなければならない」と定めており、⁽³⁵⁾ このようなプログラミングを要求される探索は合理的なものではないと考えられる。下院報告書によれば、「行政機関の活動又は行政機関の所有しているコンピュータの利用を著しく阻害する」ような探索は「不合理な努力」であり、電子探索に伝統的な紙情報の探索以上の費用を充てるべきではないと指摘している。⁽³⁶⁾ 但し、この「合理的な努力」の基準は、どの程度のプログラミングなら合理的なものといえるかについて明確な基準を提供しているとはいえず、結局EFOIAは、この判断を行政機関、そして最終的には裁判所のケースバイケースの判断に委ねたものといえよう。⁽³⁷⁾

③ コンピュータ編集

情報自由法によれば、開示請求の対象となった記録が開示情報を含んでいる場合でも、その記録から不開示情報を分離することが可能であれば、行政機関は不開示情報を分離して当該記録を開示する義務がある。⁽³⁸⁾ この編集作業は、

これまで手作業によって不開示情報該当部分を黒く塗りつぶすといった方法が用いられてきた。したがって請求者は、記録が公開された後に、どの部分が非開示になったのかを削除の痕跡から知ることができ、それに不満な場合には、不服申立てや行政訴訟により争うことができた。それに対して電子情報の場合は、何らの痕跡も残さず不開示情報を削除することができるので、請求者は、開示された記録からどの部分が非開示になったのかを判断できず、その不開示情報の開示を争うことができなくなる。⁽³⁹⁾ また、削除が二、三の文言なのか数一〇頁に及ぶものなのかも請求者は判断できない。そこで、このような問題に対応するためにEFOIAは、コンピュータ編集の規定を設け（九条）、行政機関に対して、開示される記録の中に削除された情報の量を示すことを、その指摘が不開示条項によって保護される利益を損わない限りという条件を付して要求している。さらに「技術的に可能な場合には、削除された情報の量は記録のその削除がされた箇所に示されなければならない」と定めている。⁽⁴⁰⁾

④ 開示フォーマット

行政機関が保存している電子情報の開示が請求された場合、行政機関がどのようなフォーマットでそれを開示するかは、請求者にとって重要な意味を持つ。たとえば請求者が、行政機関が電子的に保存している資料をコンピュータで分析したいと考え、電子フォーマットのままでのこの資料の開示を請求したにもかかわらず、行政機関がこの資料をプリントアウトして紙情報で開示した場合、請求者は、この資料のコンピュータ分析を行うためには、開示された紙情報をコンピュータに入力しなければならなくなる。ここで行政機関が、請求者のコンピュータで使用する事ができる電子フォーマットで当該資料を開示したならば、請求者は即座にコンピュータ分析を開始することが可能にな

り、請求者の利便に資するものになる。

このような開示フォーマットの選択に関して、情報自由法は何ら定めていなかった。判例でもこの問題は争われてきたが、そのリーディングケースとなった判決が、一九八四年にコロンビア特別区連邦控訴裁判所が下した *Dismurks v. Department of the Interior* 判決⁽⁴¹⁾である。この事件では、内務省のコンピュータテープの開示が求められたが、内務省は、すでに同一情報をマイクロフィッシュで公開していたことを理由に、コンピュータテープでの開示を拒否した。そこで原告は、あくまでもコンピュータテープでの開示を求めて訴訟を提起した。判決は、内務省は原告のフォーマットの要求に応じる義務はなく、請求者が「合理的にアクセスできる形態」で情報を開示すればよいと判示した⁽⁴²⁾。この *Dismurks* 判決は以後の判例によって踏襲され⁽⁴³⁾、また行政機関も、この判決に依拠して、請求者ではなく行政機関が開示フォーマットを選択できるとの立場をとってきた⁽⁴⁴⁾。

EFOIAは、この *Dismurks* の判決を否定して、開示フォーマットの選択権は請求者にあることを明らかにした。すなわちEFOIA五条は、請求者の要求したフォーマットで記録を容易に複製できる場合には、その要求されたフォーマットで記録を開示することを行政機関に義務づけたのである⁽⁴⁵⁾。また、このような請求者の開示フォーマットの指定に応じていくために、「各行政機関は、複製可能な形態又はフォーマットで、記録を保有する合理的な努力を行わなければならない」ことも規定された⁽⁴⁶⁾。したがって、当規定によれば、記録が紙情報としてしか行政機関に保有されていない場合でも、請求者が電子フォーマットで当該記録の開示を求めた場合には、行政機関は、合理的な労力で紙情報から電子情報に変換することができるか否かを判断することが求められる。その場合、たとえば、スキャ

ナーを利用すれば容易に紙情報から電子情報への変換も可能である現状を考えれば、このような要求に行政機関が応えていくことになることも十分想定されるであろう。⁽⁴⁷⁾ この規定から、EFOIAが請求情報を公衆に入手可能なものにするだけでなく、利用可能なものにしようとしている意図が窺える。⁽⁴⁸⁾

⑤ 司法審査の基準

EFOIAには、行政機関が技術的に実行可能な場合のみ、電子情報を編集し、又は請求者の要求に応じることと定めている規定が存在する。第一は、コンピュータ編集において技術的に可能な場合のみ削除された情報の量を削除された箇所に示すことを行政機関に要求している規定である（九条・四条）。第二は、開示フォーマットについて複製が容易に可能な場合のみ請求者が求めるフォーマットでの開示を認めている規定である（五条）。EFOIA六条は、これらの技術的な実行可能性の問題について司法審査の基準を提示し、裁判所は、これらの技術的問題に関する行政機関の決定についての宣誓供述書を十分尊重しなければならぬと定めている。⁽⁴⁹⁾ 下院報告書によれば、このような裁判所の行政機関の判断に対する尊重は、「行政機関が、記録を処理、編集し、そして複製するための行政機関自身の技術的資源の利用可能性について最も通じている」⁽⁵⁰⁾ という理由から正当化される。また下院報告書は、当規定は技術的実行可能性についての行政機関の判断のみに適用されると指摘しており、⁽⁵¹⁾ EFOIA五条の探索や開示フォーマットの規定における「合理的な努力」の基準には適用されない。⁽⁵²⁾

では、当規定による行政機関の判断尊重の程度については、どのように考えるべきであろうか。この規定によって、技術的実行可能性についての行政機関の判断が何ら審査されず、そのまま裁判所によって認められることになれば、

コンピュータ編集や開示フォーマットの選択に関して請求者の利便のために設けられた規定の意義が損われることにもなりかねない。そこで、従来、行政機関の編集や探索について用いられてきた「合理性の基準」が参考になろう。この「合理性の基準」の下、裁判所は、行政機関の説明が十分に詳細なもので、それに反する証拠や悪意の指摘がない限り、行政機関の判断を尊重してきた⁽⁵³⁾。EFOIA六条に基づく司法審査についても同様な基準を用い、同条は、原告が行政機関の主張が不正確であることを証明する証拠の提出を排除していないし、行政機関の判断の基礎となった証拠についてのディスクバリーを求めることも禁じていないと解すべきであろう⁽⁵⁴⁾。

2 能動的公開

情報自由法は、三つの情報公開の方法を定めている。第一に連邦官報による公開、第二に公衆の閲覧複写に供する方法、第三に開示請求に応じて公開する方法である。第一の連邦官報による公開は、行政機関の規則案のように公衆に多大な影響を及ぼす重要な記録が対象になっているが、第二の方法によって公開される情報は、裁決による命令、訓令などに限定されていたため、これまであまり重要視されてこなかった⁽⁵⁵⁾。この二つの方法によって公開を定められている記録以外のものについては、行政機関が自発的に開示しないならば、公衆が入手できる唯一の方法は開示請求を行うしかなかった。その場合には、行政機関の応答遅滞といった問題に直面し、請求者は請求した記録を入手できるまで長い間待たざるを得ない状況も生じていた。そこでEFOIAは第二の情報公開の方法を重視し、この方法によって公開される記録の範囲を拡大するとともに、これをオンライン公開することによって、行政機関の能動的な情

報公開を促進している。

① 公衆の閲覧複写に供する記録の範囲の拡大

EFOIA 四条は、新たに、「形態又はフォーマットの如何にかかわらず、〔合衆国法典五卷五五二条（a）項―筆者注〕（3号に基づいて何れかの者に開示されたもので、その主題事項の性質のために、行政機関が、実質的に同一の記録に対して、その後も請求の対象になったか又はなりそうであると認めるすべての記録の写し」（以下、当該記録を反復請求記録と略記する）を公衆の閲覧複写に供することと定め⁽⁵⁷⁾、公衆の閲覧複写に供する記録の範囲を拡大した。EFOIA 制定以前においても、いくつかの行政機関は、請求処理の負担を減らすために頻繁に請求される記録を自発的に公開していた⁽⁵⁸⁾。EFOIA は、これを慣行としてではなく法律上の義務として、すべての行政機関に要求したのである。当規定は、記録が閲覧室で公開されるか否かは、それがどのような行政機関の活動を記録しているものかではなく、記録に対する請求者の関心の程度によって決定されることになるという点において画期的なものといえる⁽⁵⁹⁾。もっとも、「その後も請求の対象になったか又はなりそうである」かについての判断は、行政機関の広範な裁量に委ねられていると解釈されている⁽⁶⁰⁾。この規定を文理解釈すれば、当該記録が「その後も請求の対象になった」記録か否かは客観的基準であり、二度以上請求された記録は閲覧室で公開されるべきものであると思われる⁽⁶¹⁾。しかし司法省の解釈によれば、当規定についての行政機関の判断は、請求の主題領域に通じ、過去の請求についての情報を有している行政機関の職員のケースバイケースで行うのが最も適当であるとの見解が示されており、当該記録が「その後も請求の対象になった」記録か否かの判断も、行政機関の裁量に委ねられていることになろう⁽⁶³⁾。このように行政機

関の広範な裁量を認めることになれば、行政機関が当規定の対象となるべき記録から行政機関の利益に適うものだけを選択して公開することも懸念される。⁽⁶⁴⁾ それ故に、その行政機関の判断に不満を持つ者による訴訟が相次ぐとの予想もあるが、⁽⁶⁵⁾ 行政機関が特定の記録を閲覧室で公開しないことによって、個人が具体的な損害を被るとは考えられず、そのような不開示を争う原告適格が個人に認められるか疑問視されている。⁽⁶⁶⁾

また反復請求記録の索引も公衆の閲覧複写に供されることが要求されている。⁽⁶⁷⁾ この公開によって請求者は、以前に開示されたどのような記録が閲覧複写の可能なものになったかを知ることができるので、これらの記録に対する請求を控えることになり、それによって同一記録に対する請求件数が減少し、行政機関はより有効に新たな請求の対応に行政資源を用いることが可能になる。⁽⁶⁸⁾

従来、公衆の閲覧複写に供するとされていた記録について、行政機関は個人のプライバシーに対する明らかに不当な侵害になる部分を削除することができたが、EFOIA 四条は、反復請求記録やその索引についてもこのような削除を認め、⁽⁶⁹⁾ その削除された情報の量の指摘について九条のコンピュータ編集と同様の規定を定めている。⁽⁷⁰⁾

② オンライン公開

行政機関が連邦官報で公開しなければならぬ記録については、一九九三年政府印刷局電子情報アクセス拡大法 (Government Printing Office Electronic Information Access Enhancement Act of 1993)⁽⁷¹⁾ によってオンライン公開が要求されているが、これと同様にEFOIAは、行政機関の閲覧室で公開される記録のオンライン公開を要求している。いわば電子閲覧室の創設である。EFOIAの規定によれば、一九九六年一月一日以降に作成された公衆の閲

覽複写に供されるべき記録は、当法律の成立から一年以内に、コンピュータ通信手段によって公開されなければならない。但し行政機関がコンピュータ通信手段を確立していない場合には、CD-ROMやディスクなど他の電子的手段によって、これらの記録を公開することが要求される。⁽⁷²⁾ もちろん反復請求記録もオンライン公開の対象になり、その索引については一九九九年一月三十一日までにコンピュータ通信手段によって公衆に入手可能なものにする⁽⁷³⁾ことを行政機関は義務づけられている（四条）。

下院報告書は、すべての個人がコンピュータ・ネットワークにアクセスできるわけではないし、また行政機関の閲覧室の近くに居住しているわけでもない⁽⁷⁴⁾ので、反復請求記録は開示請求によっても入手できることになろうと述べている。

③ 参考文献又は手引の公開

情報自由法の制定以来、行政機関の記録に対する公衆のアクセスの最大の障害の一つは、しばしば行政機関の保有している記録についての適切な目録が欠けていたことであった。また、たとえこのような目録が行政機関の所有しているファイルを適切に記載したものであっても、それが公開されることはほとんどなかった。⁽⁷⁵⁾ 内務省の National Performance Review 情報自由法改革チームによる報告書『政府情報への道』（以下、内務省報告書と略記する）は、以下のような指摘をしている。

「現存の記録管理はあまりにも紙中心で労働集約的である。行政機関の記録は分散している。文書の多数の紙コピーがあらゆる段階で作られている。記録の目録は不適切なものか又は存在していない。記録を発見することは、

その検索及び提供と同様に困難で時間のかかるものになっている。公衆は、行政機関がどのような情報を保有しているかを知る有効で正確な方法を有していない。⁽⁷⁶⁾」

そこでEFOIAは、情報自由法の利用を促進するために、行政機関に、当該行政機関の記録についての参考文献やそれを入手するための手引を作成し、それを要求に応じて公衆に入手可能なものにすることを義務づけた。具体的には、(1)「当該行政機関のすべての主要な情報システムの索引、(2)当該行政機関によって保有されている主要な情報及び記録検索システムの記述、(3)合衆国法典四四卷三三章「ペーパーワーク削減法―筆者注」に従って、及び本条〔合衆国法典五五二条―筆者注〕に基づき、当該行政機関から様々な類型及び範疇の公的な情報を入手するためのハンドブック」といった資料の公開が要求されている(一一条)⁽⁷⁷⁾。

下院報告書によれば、このような行政機関の記録の入手に関する手引は、簡明な文言で、情報自由法の請求によって入手できる情報とできない情報の種類について、また、その開示の判断を行政機関はどのように行うかを説明しているものでなければならぬ。さらにこの手引は、どのように請求を行うか、請求の応答までにどのくらいの期間がかかるか、及び請求者の司法救済の権利について説明し、当該行政機関の関係している最近の訴訟とその結果についても情報を提供しなければならない。他にも、優先的処理の申請のような一定の請求を行う際に特定のフォームが必要となる場合には、行政機関はこのフォームも手引のなかに含めなければならない。⁽⁷⁸⁾

またこの手引は、ペーパーワーク削減法に基づき、連邦政府のすべての行政機関の情報システムの目録をオンラインで公衆に提供することを目的として創設された連邦政府情報検索サービス(Government Information Locator

Service、以下GILSと略記する）を補完するものとして意図されている。したがって、この手引はGILSについて言及し、GILSに関する情報をどのように入手できるかを説明しなければならない。⁽⁷⁹⁾

このような参考文献や手引は、公衆からの開示請求に応じて公開することのみならず、公衆の閲覧複写に供するために、一九九七年三月三十一日までに行政機関の閲覧室で公開されることが要求されている。⁽⁸⁰⁾ また規定上はオンライン公開することを義務づけられていないが、下院報告書は、電子的手段によって公衆に入手可能なものにすべきであると指摘しており、⁽⁸¹⁾ 行政機関はこれらの情報をウェブサイトにおいても公開しなければならぬであろう。⁽⁸²⁾ さらに行政管理予算庁（以下OMBと略記する）が、各行政機関に対して、公衆が求めている情報を容易に確認できるように、行政機関の手引について共通のフォーマットが用いられ、かつ記録システムの記述等においても共通の用語が用いられるように援助することが期待されている、と下院報告書は指摘している。⁽⁸³⁾ 以上のような参考文献や手引の公開は、公衆の情報自由法の利用を促進させ、より正確な請求の提出を増大させる効果を有するであろう。⁽⁸⁴⁾

3 行政機関の応答遅滞への対応

① 行政機関の応答期限の延長

行政機関の応答期限はこれまで一〇日間であったが、実際には多くの行政機関は、この一〇日間の期限を守ることができず、⁽⁸⁵⁾ 応答まで二、三年かかってしまうのが通常になっていた。Reno 司法長官は、一九九三年の「情報自由法」と題する各行政機関への通達において、行政機関が応答期限を遵守できていないことを、「あまりにも重い負担

に直面しながらあまりにも少ない資源」に由来する重大な問題であるという認識を示している。⁽⁸⁶⁾ E F O I A 八条は、この問題に対処するために、まず応答期限を一〇日間から二〇日間に延長している。⁽⁸⁷⁾ しかし、この延長の効果については疑問視されている。議会は、一〇日間の期限を守ることが困難だった行政機関が、二〇日間になれば、この期限内に応答できることになることを何ら立証しておらず、この変更は、応答期限を遵守してこなかった行政機関の応答遅滞解消の意欲を挫くものになりかねない。また、連邦行政機関の三分の一は応答遅滞という問題を抱えていないが、これらの行政機関に対する開示請求者は、この延長によって行政機関からの応答を引き伸ばされてしまうという逆効果も考えられよう。⁽⁸⁸⁾

② マルチトラックシステム

従来、行政機関は請求処理について伝統的に先願主義をとることを要求されてきた。⁽⁸⁹⁾ そのため単純な請求でも、先に大量の請求がなされているような場合には、その請求が処理されるまで長い時間がかかっていた。したがって先願主義は、行政機関の応答遅滞をもたらす原因の一つとされてきた。⁽⁹⁰⁾ この先願主義に替わる手続として考案されたものがマルチトラックシステムである。マルチトラックシステムとは、たとえば、行政機関が単純な請求と複雑で大量の請求のように請求を分類し、請求処理の経路すなわちトラックを別のものにするというものである。このシステムによれば、一つのトラックに単純な請求だけが集められるので、先に大量の請求がなされていたとしても、単純な請求であれば、より早い請求処理が期待できる。このマルチトラックシステムは、これまでも禁止されていなかったもので、このシステムを採用していた行政機関もあった。⁽⁹¹⁾ E F O I A 七条は、行政機関が、「請求の処理に関連する業務若し

くは時間（又はその両方）の量」に基づき、マルチトラックシステムについての規則を制定できることを明文化した⁽⁹²⁾。しかしEFOIAは、このシステムの採用を要求しているわけではないので、EFOIAによる規則制定権の明示的な授権は、マルチトラックシステムという方法の存在をより鮮明なものにし、先願主義の廃止をためらっていた行政機関に、マルチトラックシステムを採用する誘因を与えるという限定的な効果しか有さないであろう⁽⁹³⁾。

この規定に基づいてマルチトラックシステムの規則を制定した行政機関の一つに、連邦エネルギー規制委員会があるが、当委員会は以下のようなマルチトラックシステムを採用している。

「トラック1 容易に確認できる記録及び公表のためにすでに決済手続を経ている記録（頻繁に請求され公衆閲覧室（Public Reference Room）に備えられている記録を含む）。

トラック2 容易に確認できるが若干の審査を要する記録。

トラック3 膨大な探索及び（又は）審査を要する複雑かつ（又は）大量の記録⁽⁹⁴⁾。」

このように連邦エネルギー規制委員会は規則においてマルチトラックシステムの内容を明らかにしているが、司法省の規則では二つ以上のトラックを用いることができるとしているだけで⁽⁹⁵⁾、どのようなトラックなのかについては何ら規定しておらず、そのマルチトラックシステムの内容についての情報は請求者に提供されていない。EFOIAは、マルチトラックシステムの内容については、請求処理の業務量と時間に基づき決定するという基準以外何ら規定していない。したがって、行政機関がどのような内容のマルチトラックシステムを採用するか、またそれを明示するか否かは、行政機関の裁量に委ねられている⁽⁹⁶⁾。

他方、マルチトラックシステムを採用していない行政機関の多くは、その理由を説明していないが、⁽⁹⁷⁾OMBでは、その理由を次のように説明している。

「EFOIAを執行するに際して、OMBは、単純な情報自由法上の請求と複雑な情報自由法上の請求を区別し、それらを別個の処理トラックにおくマルチトラック処理システムの採用を考慮した。……しかしOMBは、この選択を考慮した後、現行のシステムを維持することに決定した。他の行政機関とは異なり、OMBは情報自由法上の請求に応じて文書を探索することに専念できる中央事務所を有していない。それに代わりOMBは、特定の請求の対象となっている主題領域について責任を有している計画担当部署 (program office) に、個々の情報自由法上の請求に応じる主要な責任が一般的に委ねられている分散化システムを有している。それゆえ未処理の情報自由法上の請求は、請求順によってではなく、同時に処理されている。この理由から、一般的に、複雑な請求に応じるために必要とされている時間は、単純な請求に応じるOMBの処理能力を遅らせるものではない。したがって、マルチトラックシステムの採用はOMBの請求に応じることのできる処理能力を促進させるものにはならないであろう。⁽⁹⁸⁾」

EFOIAによれば、七条に基づき制定するマルチトラックシステムの規則において、行政機関は、処理が遅いトラックに回された請求者に対して、「より早い処理が認められるように、その請求の範囲を限定する機会を与えることができる」と定めている。⁽⁹⁹⁾EFOIAの文言から判断して、このような規定の制定は行政機関に要求されておらず、行政機関の裁量に委ねられているといえるが、マルチトラックシステムの規則を制定しているほとんどの行政機関は、

その規則のなかに、このような規定を置いている。これらの規定の内容は行政機関ごとによって様々である。たとえば司法省の規則では、マルチトラック処理を利用している部局は、処理の遅いトラックに回された請求者に請求範囲の限定の機会を与えることができると定め、⁽¹⁰⁰⁾この機会の付与を各部局の裁量に委ねているが、国防総省の規則では、各省庁はこのような機会を与えなければならぬと定めている。⁽¹⁰¹⁾また、この機会付与の通知については、行政機関の側が電話や手紙などによって当該請求者に通知を行うと定めているものがほとんどであるが、⁽¹⁰²⁾連邦準備委員会（Federal Reserve Board）のように、請求者の側から請求が処理の迅速なトラックに回されたか否かを問い合わせることができると定めている規則もある。⁽¹⁰³⁾

マルチトラックシステムにおける個々のトラックでの請求処理の方法については、EFOIAは行政機関に個々のトラックにおいて「適切な努力」を行うことを要求している。⁽¹⁰⁴⁾しかしEFOIAは、この「適切な努力」とは何を意味するか定義していない。たとえば、すべてのトラックに同等のスタッフと行政資源を充てなければならないのか、又は単純な請求を処理するトラックにより多くの行政資源を充ててもよいのか明らかでない。したがって、請求が大量の資料の公開を求めているので、最も遅いトラックに該当すると判断された場合には、先願主義の場合よりも、その応答がさらに遅れてしまうことにもなりかねないであろう。⁽¹⁰⁵⁾

② 優先的処理

EFOIA八条は、第一に請求者が「差し迫った必要性」を立証した場合、第二に「行政機関が認める他の場合」において、行政機関は優先的処理を認める規則を制定しなければならないと定めている。⁽¹⁰⁶⁾

まず第一の場合について、EFOIAは「差し迫った必要性」を以下の二つのことを意味するものと定義している。

「(I) 請求された記録が本号「合衆国法典五卷五五二条(a)項(3)号—筆者注」に基づいて優先的に入手することができないと、個人の生命又は身体の安全に急迫の危険をもたらすことが合理的に予見できること又は、

(II) 情報の普及に主として従事する者による請求について、現実の又は申し立てられた連邦政府の活動について公衆に知らせる緊急性があること。」⁽¹⁰⁷⁾

(I)に該当するものとしては、退去強制が差し迫っている外国人の依頼人のために、この退去強制についての情報の開示を弁護士が入国帰化局に請求し、その優先的処理が認められた *Mayock v. INS* 判決⁽¹⁰⁸⁾が、その典型的な事例であろう。

(II)については、最初に「情報の普及に主として従事する者」とは誰を指すかを明らかにする必要があるが、この文言はその対象を *News Media* に限定する意図で用いられたものと考えられる⁽¹⁰⁹⁾。下院報告書では、この点について以下のように述べている。

「情報の普及に『主として従事している』者には、情報の普及に付随的に従事している個人は含まれるべきではない。『主として従事している』という基準は、情報の普及が請求者の唯一の職業である必要はないが、請求者の主要な活動であることを要求している。他の活動の上に情報の普及に付随的にのみ従事している者は、この要件を充たすものにはならないであろう。」⁽¹¹⁰⁾

また「公衆に知らせる緊急性」についても、その意味は限定されたものといえる⁽¹¹¹⁾。下院報告書は、この基準につい

て以下のように述べている。

「『公衆に「筆者注」知らせる緊急性』の基準は、請求されている情報がアメリカの公衆にとって現存する急迫性のある事項に関連するものでなければならぬこと、及び、理性的な者ならば、情報自由法上の請求への応答を遅らせることの結果が重大な認められている利益を損うことになる」と結論づけることができることを要求する。公衆の知る権利は、重大かつ重要な価値であるが、それ自体この基準を充たすには十分なものではないであろう⁽¹¹²⁾。

なおEFOIAは、この「差し迫った必要性」の立証について、「その者『請求者・筆者注』の知識及び考えの及ぶ限りで、真実でありかつ正確であることを認証した申告書によりなされなければならない」と定めている⁽¹¹³⁾。

次に第二の「行政機関が認める他の場合」については、たとえば司法省や国防総省が、実体的な適正手続の権利の侵害が含まれる事例についての優先的処理の規則を制定している⁽¹¹⁴⁾。

このような優先的処理は、これまで行政機関が慣行として行ってきたものであり、判例もそのような慣行を是認してきた⁽¹¹⁶⁾。EFOIAは、これを法律上の制度として認めたものといえる。しかし、この優先的処理の規定は、EFOIAが行政機関の応答遅滞に対する対策をとっていることの象徴的な意義はあっても、実際の効果は限定的なものといえる⁽¹¹⁷⁾。なぜならEFOIAは、優先的処理を認めるか否かの決定は一〇日間以内に行わなければならないと規定しているもの⁽¹¹⁸⁾、優先的処理を行うと決定した場合のその処理について応答期限を定めておらず、単に「可能な限り迅速に」処理することしか要求していないからである⁽¹¹⁹⁾。さらには、今後News Mediaの請求は、ほとんど優先的処理

を求める請求になると予想されるが、それに対応するために多くの行政資源が費やされることになり、それだけ通常の情報自由法上の請求処理が遅れてしまうことになろう。その結果、通常の請求を行う学者や公益団体等が大きな不利を受けることも考えられる。⁽¹²¹⁾

なおEFOIAは、優先的処理の申請に対する行政機関の棄却決定又は優先的処理の申請に適宜に応じないことは司法審査の対象になるが、その司法審査は、行政機関が請求を拒否した時点での行政機関が有している記録に基づかなければならないと規定している。⁽¹²²⁾したがって請求する側は、行政機関への請求時において優先的処理の必要性を証明するすべての情報を提示することが重要になろう。⁽¹²³⁾

③ 「特段の事情」・「例外的状況」の判断基準の修正

これまで情報自由法は、一〇日間の行政機関の応答期限を定め、地方事務所の資料を探索しなければならない場合や大量の記録の請求がなされた場合のような「特段の事情」がある場合に限って、さらに一〇日間の応答期限の延長を認めていた。そして行政機関が応答期限を遵守しなかった場合には、請求者は訴訟を提起することができた。しかし実際には、一九七六年にコロンビア特別区連邦控訴裁判所が下した *Open America v. Watergate Special Prosecution Force* 判決⁽¹²⁴⁾によって、司法救済の道はほとんど閉ざされてしまったといえる。この事件は、ウォーターゲート事件に関する連邦捜査局（以下FBIと略記する）長官の役割に関する文書が開示請求されたが、FBIが未処理請求の著しい残務を理由に応答期限を守らなかったために、請求者がその公開を求めて訴訟を提起したものである。本件では、情報自由法の定める、行政機関が請求に応じるために「適切な努力」を行っており、「例外的状況」が存在し

ていることを行政機関が立証した場合には、裁判所は訴訟手続を停止し、行政機関に記録の審査を終了するためのさらなる時間的猶予を与えることができるという規定⁽¹²⁵⁾の適用の有無が争点となった。判決は、本件のFBIのように行政機関が連邦議会の予想をはるかに越える膨大な開示請求を受け、法定期限内に応答するには既存の行政資源では十分ではない場合は「例外的状況」に該当すると判示し、行政機関の「適切な努力」については、行政機関が先願主義に基づいて請求を処理していれば、これに該当するとの判断を示した⁽¹²⁶⁾。以後の多くの判例は、このOpen America判決を、未処理請求の残務が継続的で予期できるものであっても、そのような残務を有していることさえ行政機関が証明すれば、行政機関は「例外的状況」を立証できたことになることを明らかにしたものと解釈するようになり、また「適切な努力」についてもOpen America判決の判断に従っており、このような未処理請求の残務を抱えている行政機関には応答期限の規定はほとんど無意味になっていた⁽¹²⁸⁾。

EFOIAは応答期限を一〇日間から二〇日間に延長しているが、「特段の事情」が存在する場合に、さらに一〇日間の期間の延長を認める従来の情報自由法の規定は存続している⁽¹³⁰⁾。但しEFOIA七条は、この一〇日間の延長期間では応答ができない場合には、そのことを請求者に通知し、この一〇日間に請求が処理できるように請求の範囲を限定できる機会、又はこの一〇日間の延長期間に替わる代替的な期限について行政機関と取り決めるための機会を請求者に付与しなければならぬと定め、その際、請求者が請求を合理的に修正する事を拒否したり、代替的な処理期限を設定することを拒否することは「例外的状況」の判断要素になると規定している⁽¹³¹⁾。

当規定の意図は、請求者と行政機関が協力し合うことであり、その協力によって、情報自由法の手続を改善するこ

とにある⁽¹³²⁾。この規定は、請求者が請求対象となっている記録についてより迅速なアクセスを求めており、行政機関の応答期限を確定的なものにしたいと望んでいる場合には、請求者の利便に資するであろうし、また、請求の応答遅滞を減少させたいと考えている行政機関にとっても有益なものになりえよう。但し、行政機関が請求対象となっている記録についてこれを開示したくないと考えている場合には、行政機関はこの規定を利用して、請求の応答期限を引き延ばすこともできるであろう。この規定により可能になる行政機関と請求者の交渉は、請求者と行政機関とが有している情報量の差によって、請求者が交渉の場において不利な立場に置かれることが予想される。なぜなら、行政機関だけが請求対象となっている記録についての情報、またその請求処理にどの程度の費用、時間がかかるかについての情報を有しているからである。さらに、行政機関から提示された請求範囲の限定や代替的な処理期限を拒否することが「例外的状況」の判決要素になりうるのであるから、これらの提示を拒否すれば、請求者は、さらに請求の応答を引き延ばされてしまうことにもなりかねず、結局行政機関の提案を受け入れざるを得ない状況が生まれてくることは容易に想像できよう。もし請求者が行政機関の提案に同意しない場合には、請求者が行政機関に対抗できる手段は、時間と費用のかかる訴訟しかない。したがって、この規定が真に効果的なものになりうるか否かは、行政機関が請求処理についての情報を十分に請求者に開示した上での交渉が必要であり、それは行政機関の善意によるしかないといえよう。⁽¹³³⁾

またEFOIA七条は、「例外的状況」について、「行政機関が未処理請求の残務を減少させるのに相当な進展を立証しない限り、本条「合衆国法典五卷五五二条―筆者注」に基づく請求による予測可能な行政機関の業務負担から生

「遅滞」は「例外的状況」には含まれないと規定している。⁽¹³⁴⁾ 下院報告書は、この規定は Open America 判決と矛盾するものではないとし、通常の未処理請求の残務が行政機関の応答期限の不遵守の理由になるならば、行政機関はその残務を減らそうと努力しないであろうから、通常の残務は当然に応答期限を遵守しないこと理由にはならず、裁判所が「例外的状況」の判断に際して未処理請求の減少のための行政機関の努力を考慮すべきことを EFOIA は明確にしている、と指摘している。⁽¹³⁵⁾

Open America 判決は、一年間で開示請求が三〇%増加するといった異常な事例であり、⁽¹³⁶⁾ 行政機関が通常予想できる未処理請求の残務によって遅滞を正当化することができるとは述べていないにもかかわらず、前述したように以後の多くの判例又は行政機関は、Open America 判決をそのような残務での応答期限の不遵守を正当化したものと解釈してきた。EFOIA の立法経過は、議会がこのような Open America 判決に対する解釈を退けていることを明らかにしている。その意味で、EFOIA による「例外的状況」の判断基準の変更は、重要な意義のあるものであり、行政機関が未処理請求の残務を減少させる有効な契機になりうるものといえよう。但し EFOIA は、「予測可能な」又は「相当な進展」という文言にみられるように主観的な基準しか提供していない。また EFOIA の立法経過によれば、行政機関は、「例外的状況」を立証するために、請求記録の量や複雑性、あるいは行政資源などの要因を用いることができる⁽¹³⁷⁾とされているが、これらの要因と迅速な応答の要請とをどのように調整するかについても、何ら判断基準が示されておらず、これらの判断は裁判所に委ねられることになる⁽¹³⁸⁾。

(一) H. R. Rep. No. 104-795 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448.

- (2) FOIA Amendments Seem Set to Pass Congress Next Week, ACCESS REPORTS, Vol. 22, No. 13 (September 11, 1996) at 1-2.
- (3) 5 U.S.C. A. § 552 (a) (4) (B) (West Supp. 1998).
- (4) 492 U.S. 13 (1989).
- (5) この「フロントロール」の意味については当判決は、「[請求—筆者注] 資料が公務の正当な遂行において行政機関の所有になつた」と判示している。 *Id.* at 145.
- (6) *Id.* at 144-145.
- (7) See, e.g., Bartlett v. United States Dept of Justice, 867 F. Supp. 314 (E. D. Pa. 1994). 「行政機関の記録」の判断基準についての連邦最高裁の判例の流れについては、佐伯彰洋「情報公開法上の『行政機関の記録』の範囲」同志社アメリカ研究 二七号（一九九一年）八一頁以下参照。
- (8) Michael E. Tankersley, *How the Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996 Update Public Access for the Information Age*, 50 ADMIN. L. REV. 421, 431 (1998).
- (9) 678 F. 2d 315 (D. C. Cir. 1982).
- (10) *Id.* at 321.
- (11) Department of Justice Report on "Electronic Record" FOIA Issues (Part I), FOIA UPDATE, Spring/Summer 1990, at 4.
- (12) 5 U.S.C. A. § 552 (f) (2) (West Supp. 1998).
- (13) H.R. Rep. No. 104-795, at 20 (1996), reprinted in 1996 U.S.C. A. N. 3448, 3463.
- (14) 当規定では、「記録」を「物理的形態又は特徴にかかわらず、すべての書籍、書類、地図、写真、機械可読資料又はその他の文書資料を含む」と規定している。 See 44 U.S.C. A. § 3301 (West Supp. 1998).
- (15) S. 1090, § 8. 上院の報告書によれば、当法案の「記録」の定義では、電子メールやデータベース、連邦行政機関が開発したソフトウェアも「記録」に含まれることになり (104 S. Rep. 104-272, at 29-32 (1996))、そのため、この定義は範囲が広すぎるオンライン政権によつて批判を浴びた。 Dan Carney, *Panel's Approval of FOIA Bill Raises Enactment Chances*,

CONG. Q. July 20, 1996, at 2059. 宇賀克也『情報公開法の理論』(有斐閣、一九九八年)一六二頁参照。

- (16) H. R. Rep. No. 104-795, at 20 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3463.
- (17) *See, e. g.*, Forsham v. Harris, 445 U. S. 169 (1980); Bureau of National Affairs v. United States Dept. of Justice, 742 F. 2d 1484 (D. C. Cir. 1984); Washington Post v. United States Dept. of State, 632 F. Supp. 607 (D. D. C. 1986).
- (18) *See, e. g.*, Baizer v. United States Dept. of the Air Force, 887 F. Supp. 225 (D. D. C. 1995).
- (19) 542 F. 2d 1116 (9th Cir. 1976).
- (20) H. R. Rep. No. 104-795, at 20 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3463.
- (21) SDC Dev. Corp., 542 F. 2d at 1117-1118.
- (22) *Id.* at 1120.
- (23) H. R. Rep. No. 104-795, at 20 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3463.
- (24) *Armstrong v. Executive Office of the President* 判決 (810 F. Supp. 335 (D. D. C. 1993)) では、大統領府の国家安全保障会議の電子通信システムに保存されている電子メールが開示請求されたが、判決は、このような情報は、特定の政策決定を行うに際して、どのような職員が関与し、それを知り、何時知ったかを証明する著しい歴史的価値を有していると指摘している。810 F. Supp. 345, at 341. 当判決については、佐伯彰洋「電子メディア時代の情報公開法制—アメリカ情報自由法の対応—」同志社法学二四六号 (一九九六年) 五五—五八頁参照。
- (25) 104 S. Rep. 104-272, at 30 (1996).
- (26) *See Armstrong v. Executive Office of the President*, 810 F. Supp. 335 (D. D. C. 1993).
- (27) *See Department of Justice Report on "Electronic Record" FOIA Issues (Part II), FOIA UPDATE, Fall 1990*, at 10.
- (28) *See Tankersley, supra* note 8, at 433. ソフトウェアが情報自由法上の「記録」になるとしても、それが開示されるか否かについては情報自由法の定める不開示条項の該当性が判断されなければならない。この点については宇賀克也『アメリカの情報公開』(良書普及会、一九九八年) 五七—五八頁参照。

- (32) See Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton v. Dep't of Health and Human Services, 844 F. Supp. 770 (D. D. C. 1993).
- (33) Carney, *supra* note 15, at 2059.
- (34) See, e. g., Mayock v. INS, 714 F. Supp. 1558 (N. D. Cal. 1989).
- (35) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (3) (D) (West Supp. 1998).
- (36) この問題については、佐伯・前掲論文(注24)七〇一八三頁参照。
- (37) H. R. Rep. No. 104-795, at 22 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3465.
- (38) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (3) (C) (West Supp. 1998).
- (39) H. R. Rep. No. 104-795, at 22 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3465.
- (40) Tankersley, *supra* note 8, at 436.
- (41) 5 U. S. C. A. § 552 (b) (West Supp. 1998).
- (42) Tankersley, *supra* note 8, at 437.
- (43) 5 U. S. C. A. § 552 (b) (West Supp. 1998). なお、請求された記録から不開示情報を削除するために、行政機関はプログラミングをしなければならぬかという点については、EFOIAは言及していない。下院報告書もこの点について触れていないが、上院の報告書では、行政機関はプログラミングの義務はないが、裁量事項としてプログラミングをすることができると指摘している。S. Rep. No. 104-272, at 18 (1996)。但し上院の報告書に付されている Leahy 上院議員の見解では、プログラミングがより効率的な場合には、行政機関にその義務があることを指摘しており (*Id.* at 28) この問題については議会の見解は分れていったと主張する。Tankersley, *supra* note 8, at 28.
- (44) 603 F. Supp. 760 (D. D. C. 1984).
- (45) *Id.* at 763.
- (46) See, e. g., Coalition for Alternatives in Nutrition and Healthcare, Inc., No. 90-1025, 1991 U. S. Dist. Lexis 71 (D. D. C. 1991)。但し近時の判例には、Dismurks 判決を否定する裁判例も現れていた。See Delmore Publishing Co. v. National

Oceanic and Atmospheric Administration, 907 F. Supp. 10 (D. Me. 1995).

(44) Tankersley, *supra* note 8, at 438.

(45) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (3) (B) (West Supp. 1998).

(46) *Id.* § 552 (a) (3) (C).

(47) *See Amendment Implementation Questions*, FOIA UPDATE, Winter 1997, at 5.

(48) *See* 142 CONG. REC. H10450 (daily ed. September 17, 1996) (statement of Rep. Tate). E F O I A 制定の強力な推進者であった民主党の Patrick Leahy 上院議員によれば、特別なプログラムがあれば、電子情報を点字、拡大文字、合成言語に転換することが可能であるから、これまで利用可能なフォーマットで情報を入力することが困難であった視聴覚障害者にとって、電子フォーマットの政府情報へのアクセスは、彼らのアクセスの希望を実現させるという意義を有すると指摘している。 Patrick Leahy, *The Electronic FOIA Amendments of 1996: Reformating the FOIA for On-Line Access*, 50 ADMIN. L. REV. 339, 339-340 (1998).

(49) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (4) (B) (West Supp. 1998).

(50) H. R. Rep. No. 104-795, at 22 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. A. N. 3448, 3465.

(51) *Id.*

(52) *House Committee Develops Its Own Electronic Record FOIA Amendment Bill*, FOIA UPDATE, Summer 1996, at 2.

(53) *See* Pollack v. Bureau of Prisons, 879 F. 2d 406, 409 (8th Cir. 1989); Weisberg v. United States Dept. of Justice, 705 F. 2d 1344, 1350-1351 (D. C. Cir. 1983); Perry v. Block, 648 F. 2d 121, 127 (D. C. Cir. 1982).

(54) Tankersley, *supra* note 8, at 439.

(55) *Id.* at 426.

(56) この用語法は、宇賀克也「アメリカの電子的情報自由法再論—最新の施行状況も含めて」ジュリスト一一五三号（一九九九年）一〇一頁以下を参照。

- (57) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (2) (D) (West Supp. 1998).
- (58) たとえば国務省は、グラナダ侵略やキューバミサイル危機のように話題性のある又は頻繁に公衆の関心事になると考えられる文書を閲覧室で公開してきた。S. Rep. No. 104-272, at 13 (1996).
- (59) Tankersley, *supra* note 8, at 427
- (60) *Id.* at 444; Charles J. Witchmann III, *Ridding FOIA of Those "Unanticipated Consequences": Repairing a Necessary Road to Freedom*, 47 Duke L. J. 1213, 1236 (1998).
- (61) Tankersley, *supra* note 8, at 444.
- (62) FOIA UPDATE, Winter 1997, *supra* note 47, at 4.
- (63) 国防総省の規則では、記録がこの規定の対象になるか否かの判断は事例ごとに判断されなければならないと定め、その判断要因として、当該記録に含まれている情報の性質や請求者の身元や人数などを列挙している。また当該規則は、EFOIAのこの規定が、時宜を得た公衆のアクセスが重要である状況のために企図されたものであり、少数の請求者からの短期間のわずかな請求がなされているような状況に適用されることを企図したものではないことを明示し、さらに国防総省の各省庁が、公衆のアクセスがもはや必要ないと判断した場合には、当該記録をアクセス媒体から除去することができると規定して59°。See 32 C. F. R. § 286. 7 (b) (4) (1998).
- (64) Tankersley, *supra* note 8, at 444.
- (65) See David Macdonald, *The Electronic Freedom of Information Act Amendments: A Minor Upgrade to the Public Access Law*, 23 RUTGERS COMPUTER & TECH. L. J. 357, 382 (1998).
- (66) Witchmann III, *supra* note 60, at 1235.
- (67) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (2) (E) (West Supp. 1998).
- (68) H. R. Rep. No. 104-795, at 21 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. A. N. 3448, 3465.
- (69) *Id.*

- (70) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (2) (West Supp. 1998).
- (71) 44 U. S. C. A. § 4101 (a) (1) (West Supp. 1998).
- (72) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (2) (D) (West Supp. 1998). 司法省は、この規定によるオンライン公開の対象になるのは行政機関が作成した記録のみで、行政機関が外部から入手した記録については対象にならないと解釈している。FOIA UPDATE, Summer 1996, *supra* note 52, at 4-5. この司法省の解釈に従って国防総省は、外部から入手した記録について当規定は適用されないと規定している。32 C. F. R. § 286.7 (b) (4) (iv) (1998). どのような司法省の解釈に批判的な見解として、see Tankersley, *supra* note 8, at 442-443.
- (73) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (2) (West Supp. 1998).
- (74) H. R. Rep. No. 104-795, at 21 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3465. 但し判例は、従来から閲覧複写の対象となっていた記録は、この情報自由法上の請求による開示を拒否するかどうかの点については否定的である。See, e. g., Nolen v. Rumsfeld, 535 F. 2d 890 (5th Cir. 1976); Oglesby v. Dep't of the Army, 920 F. 2d 57 (D. C. Cir. 1990).
- (75) Michael E. Tankersley (Senior Staff Attorney Public Citizen Litigation Group), Testimony before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, June 9, 1998, 1998 WL12760867, at *2.
- (76) DEPARTMENT OF THE INTERIOR, REPORT OF NATIONAL PERFORMANCE REVIEW FREEDOM OF INFORMATION ACT REINVENTION TEAM, GATEWAY TO GOVERNMENT INFORMATION, at 11 (September 1995). 本報告書は、内務省内の部局における情報自由法上の問題を調査検討した結果として、他の連邦行政機関を対象として同様の作業を行う。See *id.* at 1.
- (77) 5 U. S. C. A. § 552 (g) (West Supp. 1998).
- (78) H. R. Rep. No. 104-795, at 30 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3473.
- (79) *Id.*
- (80) Jennifer J. Henderson and Patrice McDermott, *Arming the People "... with the power knowledge gives": An OMB Watch Report on the Implementation of the 1996 "EFOIA" Amendments to the Freedom of Information Act*, at 9 (April

- 1998). [hereinafter OMB Watch Report] (回報告書をインターネットで入手 <<http://ombwatch.org/>>); *Congress Enacts FOIA Amendments*, FOIA UPDATE, Fall 1996, at 11. なお一九九七年三月三十一日とじら公開実施期限は当規定に定められつゝのじちなべ' EHOIAの施行期日を法律制定の一八〇日後に定めつゝるEHOIA二二条の規定によらぬ。 See Electronic Freedom of Information Act of Amendments of 1996, Pub. L. No. 104-232, § 12 (a), 110 Stat. at 3053.
- (18) H. R. Rep. No. 104-795, at 30 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3473
- (19) FOIA UPDATE, Fall 1996, *supra* note 80, at 11.
- (20) H. R. Rep. No. 104-795, at 30 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3473.
- (21) Tankersley, *supra* note 8, at 430.
- (22) See James X. Dempsey (National Security Archive Special Counsel), *Electronic FOIA Act Adopted: Will Affect Paper Records Too* (回論文をインターネットで入手 <<http://www.seas.gwu.edu/nsarchive/nsa/efiacom/html>>).
- (23) Reno Janet, Attorney General, *The Freedom of Information Act*, Memorandum for Heads of Departments and Agencies (October 4, 1993).
- (24) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (A) (i) (West Supp. 1998).
- (25) See Mark H. Grunewald, *E-FOIA and "Mother of All Complaints": Information Delivery and Delay Reduction*, 50 ADMIN. L. REV. 345, 352 (1998); Tankersley, *supra* note 8, at 449-450.
- (26) *Electronic Freedom Information Act*, ADMIN. & REG. L. NEWS, Vol. 22, No. 5, Winter 1997, at 5.
- (27) See Tankersley, *supra* note 8, at 449.
- (28) See Grunewald, *supra* note 88, at 352.
- (29) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (D) (i) (West Supp. 1998).
- (30) See Grunewald, *supra* note 88, at 355.
- (31) 18 C. F. R. § 388. 108 (b) (1) (1998).

- (95) 28 C. F. R. § 16. 5 (6) (1) (1998).
- (96) See Grunewald, *supra* note 88, at 353.
- (97) *Id.* at 354.
- (98) 62 Fed. Reg. 52668 (1997).
- (99) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (D) (ii) (West Supp. 1998).
- (100) 28 C. F. R. § 16. 5 (b) (2) (1998).
- (101) 32 C. F. R. § 286. 4 (d) (2) (1998).
- (102) 一例として国防総省の規則参照。 See *id.*
- (103) 一例として連邦準備委員会の規則参照。 See 12 C. F. R. § 261. 13 (b) (2) (1998).
- (104) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (D) (iii) (West Supp. 1998).
- (105) See Grunewald, *supra* note 88, at 355-356; Tankersley, *supra* note 8, at 453.
- (106) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (E) (i) (West Supp. 1998).
- (107) *Id.* § 552 (a) (6) (E) (v). 訳文は、日本弁護士連合会編『アメリカ情報公開の現場から—秘密主義との闘い』(花伝社、一九九七年)「資料一 米国家電子情報自由法改正法 (EFOIA)」一一七頁による。
- (108) 714 F. Supp. 1558 (N. D. Cal. 1989), *rev'd and remanded sub nom.* 938 F. 2d 1006 (9th Cir. 1991).
- (109) See Grunewald, *supra* note 88, at 363.
- (110) H. R. Rep. No. 104-795, at 26 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3469.
- (111) See Grunewald, *supra* note 88, at 363.
- (112) H. R. Rep. No. 104-795, at 26 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3469.
- (113) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (E) (vi). 訳文は日本弁護士連合会編・前掲書一一九頁による。
- (114) See Tankersley, *supra* note 8, at 451, n. 138. 司法省の規則では、事例が「実体的適正手続の侵害」を含む場合には、優先

的処理を認めると規定している。See 28 C. F. R. § 6. 5 (d) (iii) (1998). また国防総省の規則では、「実体的適正手続の権利の重大な侵害及び人道的必要性」のある事例における優先的処理を認めている。See 32 C. F. R. § 286. 4 (d) (3) (iii) (1998). 但し優先的処理の規則を定めている行政機関のなかには、消費者安全委員会のように、請求者が EFOIA で定めている「差し追った必要性」を立証した場合しか優先的処理を認めない行政機関もある。See 16 C. F. R. § 1015. 5 (f) (1998).

(115) See Grunewald, *supra* note 88, at 364.

(116) See, e. g., *Aguilera v. FBI*, 941 F. Supp. 144, 149 (D. D. C. 1996); *Cleaver v. Kelly*, 427 F. Supp. 80, 82 (D. D. C. 1996).

(117) Tankersley, *supra* note 8, at 452

(118) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (E) (ii) (I) (West Supp. 1998).

(119) *Id.* § 552 (a) (6) (E) (iii).

(120) Macdonald, *supra* note 65, at 383. 報道関係者にとって、これまで情報自由法は煩わしく、非効率的、非生産的なものであり、情報自由法をほとんど利用しなくなっていた。毎年、約六〇万件なされる情報自由法上の請求のうち報道関係者からの請求はわずかその五%にしかすぎない。その理由の一つは、行政機関の応答の遅滞にあった。James Aucoin, *An Act That Isn't Working (Freedom of Information Act)*, COLUM. JOURNALISM REV., Vol. 36, No. 5 (January 11, 1998), at 11. したがって、EFOIA の優先的処理の規定は、報道関係者には歓迎されるものと思われる。House, *Senate Working on Expedited Review Provisions*, ACCESS REPORTS, Vol. 22, No. 16 (August 14, 1996), at 2.

(121) Grunewald, *supra* note 88, at 365.

(122) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (E) (iii) (West Supp. 1998). EFOIA 八条は、請求者が訴訟を提起した後に、行政機関が請求に対して完全な回答を行った場合には、裁判所は行政機関が不当に請求処理を遅らせたか否かの審査権を有しないとの規定を置いている。See *id.* § 552 (a) (6) (E) (iv).

(123) Michael E. Tankersley, *Opening Drawers: A Requester's Guide to the Electronic Freedom of Information Act Amendments*, LEGAL TIMES, May 9, 1997, at 30.

- (124) 547 F. 2d 605 (D. C. Cir. 1976).
- (125) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (C) (i) (West Supp. 1998).
- (126) Open America, 547 F. 2d at 616.
- (127) See Tankersley, *supra* note 8, at 448-449. 判例では Open America 判決の「例外的状況」の解釈を否定している裁判例 ~~を~~。 See, e. g., Ray v. United States Dept of Justice, 770 F. Supp. 1544 (S. D. Fla. 1990).
- (128) See, e. g., Rabin v. United States Dept of State, 980 F. Supp. 116 (E. D. N. Y. 1997)
- (129) See Grunewald, *supra* note 88, at 357
- (130) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (B) (i) (West Supp. 1998).
- (131) *Id.* § 552 (a) (6) (B) (ii).
- (132) Macdonald, *supra* note 65, at 382; H. R. Rep. No. 104-795, at 23 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3466.
- (133) See Tankersley, *supra* note 8, at 454-455; Grunewald, *supra* note 88, at 358-359.
- (134) 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (C) (ii) (West Supp. 1998).
- (135) H. R. Rep. No. 104-795, at 24 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3467.
- (136) *Id.*
- (137) *Id.* at 24-25, 1996 U. S. C. C. A. N. at 3467-3468.
- (138) なお E.F.O.I.A 七条は、複数の請求が実質的に単一の請求と考えられる場合における請求の統合について定めているが、これも行政機関の応答遅滞の解消対策の一つと見よう。 See 5 U. S. C. A. § 552 (a) (6) (B) (iv) (West Supp. 1998).

二 EF O I A の評価

1 EF O I A 成立の意義

EF O I A の成立の意義については様々な見方ができようが、本稿では、以下の二点をEF O I A 成立の最大の意義と捉え、ここで取り上げることにする。

① 新たなパラダイムへの転換

これまで情報自由法は、情報公開の一つの方法として、行政機関が公衆から開示請求を受けて、請求情報を探索し、不開示情報が含まれているか否かを審査した上で開示するというパラダイムを築き、これを運用してきた。この伝統的なパラダイムでは、行政機関は請求処理のために多くの情報処理の専門家や弁護士を雇わなければならなかった。⁽¹⁾

この行政機関の負担は請求が増えるほどに重くなり、必然的に行政機関の応答遅滞という問題が生じるようになったのである。内務省報告書の以下の指摘は、伝統的なパラダイムでの情報公開の特徴を端的に示している。

「情報自由法の意図にかかわらず、政府情報に対する公衆のアクセスは非効率的、非効果的であり、費用のかかるものになっている。⁽²⁾ 情報を発見し、入手するには、あまりにも困難で高価で時間のかかるものになっている。⁽²⁾」

このような伝統的なパラダイムの下で生じてきた諸問題に対応するために、EF O I A は、行政機関が公衆からの開示請求を待たずに自ら積極的に情報を提供していくという新たなパラダイムへの転換を促している。⁽³⁾ このことは、EF O I A が情報公開の形態として公衆の閲覧複写に供する方法を重視し、この方法による開示対象を拡大して、反

復請求記録の公開を要求している四条の規定や参考文献及び手引の公開を要求している一条の規定から、その意図が窺える。厳密に言えば、EFOIA四条の規定は、一度は請求を受けて開示された記録を対象とするものであるが、一度も請求を受けていない記録でも、公衆の関心が高く、頻繁に請求されそうであると行政機関が判断できるものは積極的に公開していくことも考えられる。実際、国務省の電子閲覧室では、公衆の関心の高い話題についての一連の記録を集めた「特別な関心事項コレクション（Special Interest Collections）」という項目を設け、開示請求された文書に限定しないで、⁽⁴⁾これらの記録を公開しており、このような情報公開もEFOIAの立法意図に沿うものと評価できよう。

以上のような情報提供は、従来の閲覧室において紙情報を公衆の閲覧複写に供する方法によるだけでは、行政機関の閲覧室から遠く離れた場所に居住している者には、そのアクセスに多大な時間と費用がかかることになり、アクセスしにくいままになってしまふ。そこでEFOIAは、このような情報をオンライン公開することによって、請求者の居住地に関係なく、公衆がコンピュータの端末にさえアクセスできれば、情報提供を受けることを可能にしている。いわばオンライン公開は、公衆に効率的で迅速な行政情報へのアクセスの手段を与えるものといえる。

このようなパラダイムの転換は、これまで情報自由法に基づいて行政情報を求めてきた公衆と行政機関との関係を、また連邦政府の情報政策における情報自由法の役割を根本的に変更するものになる⁽⁵⁾。コンピュータの発達により、公衆がコンピュータ技術を利用し容易に情報にアクセスできる時代には、情報公開法は情報開示法よりもむしろ情報提供法としての役割が重視されてくるのではなからうか。EFOIAは、まさに情報公開の重点を情報開示から情報

提供へと移行させたものといえよう。

② 効率性の追求

従来、情報自由法は、手数料の徴収を除いて⁽⁶⁾、請求者の身元や請求目的、請求内容を全く考慮せず、公衆からの請求はすべて平等に取り扱うことを原則としてきた。United States Department of Defence v. FLRA 判決の同意意見⁽⁷⁾において、Ginsburg 裁判官が指摘しているように、「請求者の身元や[請求の]—筆者注[特定の目的は、情報自由法の下では無関係]⁽⁸⁾」であった。この平等原則に基づき多くの行政機関は、請求の処理に際して先願主義によっていた。しかし、この先願主義が行政機関の応答遅滞を引き起こす要因になったことは先に指摘した通りである。EFOIAは、行政機関の応答遅滞の問題に対応するために、請求目的や請求内容に基づき請求を分類し、その分類ごとに異なる対応を行うことを認めており、これまでの平等原則から離脱している。これは、EFOIAのマルチトラックシステムの規定や優先的処理の規定をみれば明らかであろう⁽⁹⁾。

このようなEFOIAの平等原則からの離脱は、情報公開法制が効率性を追求しなければならぬ時期を迎えている事を意味しているように思われる。今後も、情報自由法の請求処理に十分対応できる行政資源が常に確保できることはほとんど考えられないであろう。したがって、限られた行政資源のなかで、どのように情報公開制度を有効に機能させうるかという視点に立つことが必要であり、そうであれば、先願主義のような画一的な対応では不十分で、率的に請求を処理する方策を求めざるを得ないといえよう。その方策を情報公開制度のなかに組み込んだEFOIAは、先にみたEFOIAの新たなパラダイムの転換のなかにも同様に効率性の追求という契機が存することを考え合

われれば、効率的な情報公開制度の実現を企図した立法であるといえる。⁽¹⁰⁾ここに、EFOIA成立の重要な意義を見出すことができる。

2 EFOIAの実施状況

EFOIAが一九九六年に制定されて、すでに数年が経過している。EFOIAの規定のなかには、行政機関に対して期限をつけて実行することを義務づけているものもあり、電子閲覧室の設置のように、すでに実行の期限が到来しているものもある。では、これらのEFOIAの規定は誠実に実施されているのであろうか。EFOIAの実施状況については、一九九八年四月に公益団体であるOMBウオッチが、EFOIAの実施状況についての報告書「知識が与える力による……民衆の武装」⁽¹¹⁾（以下、OMBウオッチ報告書と略記する）を公表しているし、また一九九八年六月九日に下院の「連邦政府の管理、情報及びテクノロジーに関する監視小委員会（Oversight Subcommittee on Government Management, Information and Technology）」が行ったヒアリングにおける行政機関や公益団体の代表者の証言からも明らかにになっている。これらの資料を中心に、以下の三つのEFOIAの主たる要請について、その実施状況を検証する。⁽¹²⁾

① 電子情報への情報自由法の適用

EFOIAの制定により、情報自由法が電子情報に適用されることが明らかになったが、これに伴ない規則を改正又は新たに制定して、それを明示している行政機関はまだ数少ない。⁽¹³⁾ここでは、電子情報への情報自由法の適用に関

するEFOIAの規定に限定して、これに依じて行政機関がどのような規則を制定しているかを一瞥することにする。

まず第一に「記録」の定義規定に関して、多くの行政機関は、規則の「記録」の定義規定のなかに「電子フォーマットを含む如何なるフォーマット」というEFOIAの文言を用いている。たとえば商品先物取引委員会の規則は、「記録」を「電子フォーマットを含む如何なるフォーマットであれ、当委員会によって保有されているすべての情報又は行政機関の記録」と定義している。⁽¹⁴⁾ また「記録」の定義規定ではなく、「行政機関の記録」の定義規定に電子情報を含めている行政機関もある。国防総省はその一例であるが、その規則は、電子形態や電子フォーマットで保存されているものも含めた機械可読資料は「行政機関の記録」に含まれると定めている。また当規則は、インターネット等によって公衆が入手できる「電子記録」のハードコピーに対する請求は、情報自由法の下で処理される必要はなく、行政機関は請求者に当該記録の入手方法を教示すればよいが、しかし請求者が情報自由法に基づいて処理することを要求した場合には、情報自由法上の請求として処理しなければならないと定めている。さらに当規則は「電子記録」の定義規定を置き、電子メールが「電子記録」に含まれることを明らかにしており、電子メールも「行政機関の記録」の対象に含めている。⁽¹⁵⁾

第二に電子探索については、たとえば連邦保険預金公社の規則は、「探索は手作業で及び（又は）既存のプログラミングを利用してコンピュータによって行うことができる」と明記している。⁽¹⁶⁾ また連邦準備委員会は、「探索は手作業による又は自動的手段による合理的な探索を意味する」と定義し、⁽¹⁷⁾ さらに、「当委員会の自動情報システムの機能を著しく阻害するような既存のプログラム又はシステムの広範な修正」は「探索」には含まれないと規定しており、⁽¹⁸⁾

EFOIAの「合理的な努力」の基準を規則のなかに取り入れている。

第三にコンピュータ編集については、EFOIAの文言をほぼそのまま規則の中に取り入れている行政機関がほとんどであるが、⁽¹⁹⁾国防総省の規則では、このEFOIAの要請が「視聴覚記録若しくはマイクロフィッシュ記録における削除」にも及ぶことを明示している。⁽²⁰⁾

第四に請求者の開示フォーマットの指定要求の尊重については、たとえば平等雇用機会委員会は、「記録は、請求者が指定した形態又はフォーマットにおいて公開されなければならない」と定めているが、EFOIAの要求通り、請求者が指定した形態又はフォーマットが「容易に複製可能である場合」という条件を付している。⁽²¹⁾ また連邦鉱山安全・衛生審査委員会の規則は、「当委員会は、記録が請求された形態又はフォーマットで容易に複製可能な場合には、形態又はフォーマットについて請求者の要求に応じなければならない」と定めた上に、「請求者が好ましい応答の形態又はフォーマットを特定しない場合には、委員会は、記録が委員会にとって最もアクセスしやすい形態又はフォーマットで応答しなければならない」と定めて、⁽²²⁾ 請求者が開示フォーマットを特定しない場合も想定した規定を置いている。他にも国防総省の規則は、請求者の開示フォーマットの要求を尊重する規定のほかに、「国防総省の各省庁は、その機関の記録を複製可能な形態又はフォーマットにおいて保持する合理的な努力を行わなければならない」と定め、さらに「国防総省の各省庁は、電子形態又はフォーマットの記録を探索する合理的な努力を、そのような努力が国防総省の各省庁の自動情報システムの機能を著しく阻害する場合を除いて、行わなければならない」との規定も置いて、EFOIAの要請に⁽²³⁾ 応えている。

② 電子閲覧室の設置

EFOIAの規定によれば、各行政機関は、一九九七年一月一日までに電子閲覧室を設置しなければならなかったが、一九九八年一月三十一日の時点では、一三五の連邦行政機関のうち七一の行政機関が電子閲覧室を設置しており、過半数の行政機関が電子閲覧室を設置している。⁽²⁴⁾しかし、EFOIAによって電子閲覧室で公開が要求されているすべての情報を閲覧できる電子閲覧室を有している行政機関は現在でもほとんどない。⁽²⁵⁾たとえば、反復請求記録の公開について、電子閲覧室を設置している多くの行政機関は、「頻繁に請求されている文書」等の項目を設けて、このような記録を公開しているが、わずかな記録しか公開していない行政機関や⁽²⁶⁾このような記録を全く公開していない行政機関もある。⁽²⁸⁾さらに、EFOIAによって公開を要求されている他の情報についても、その一部しか閲覧できない電子閲覧室も多い。⁽²⁹⁾

他方、いくつかの行政機関では非常に充実した電子閲覧室を設置している。なかでも連邦航空宇宙局（以下NASAと略記する）の電子閲覧室は、最も進んでいるものと評価されている。⁽³⁰⁾NASAは、電子閲覧室の設置期限の一九九七年一月一日よりも八ヶ月前に、連邦行政機関のなかで最初にEFOIAの要請を充たしたホームページを開設している。⁽³¹⁾その電子閲覧室では、UFO情報のように頻繁に請求されている記録を公開しているのみならず、GISへのリンクとともに、NASAの情報検索システムにもリンクすることができ、NASAがどのような情報システムを有しているかを検索することができる。また全米各地にあるNASAの九つのセンターも、それぞれEFOIAの要請を充たした独自のホームページを有しており、NASA本部のホームページと相互のリンクが容易にできる。

さらにNASAは情報自由法上の請求について電子請求を認めており、⁽³²⁾ NASAのホームページのすべての画面から電子請求ができるようになって⁽³³⁾いる。他にもOMBウオッチ報告書によれば、内務省の電子閲覧室はEFOIAの要請をすべて充たしたものと⁽³⁴⁾して評価されているし、また核規制委員会の電子閲覧室では、「頻繁に請求されている文書」を公開しているのみならず、EFOIAによって要求されていない「最近の主題別情報自由法請求 (Recent FOIAs by Subject)」と「情報自由法請求週間リスト (Weekly List of FOIAs)」と⁽³⁵⁾いう二つの目録も公開しており、これらの目録は公衆にどのような記録が頻繁に請求されているかの判断材料を提供し、行政機関にその公開を促す契機を与えるものと評価⁽³⁶⁾されている。

③ 参考文献又は手引の公開

EFOIA一条が要求する参考文献又は手引の公開については、多くの行政機関はこれらの情報を十分に公開しているとはいえない。その主たる原因の一つとして、OMBがこのEFOIAの要請の意図を十分に理解せず、行政機関にEFOIAの遵守を奨励してこなかったことが挙げられる。⁽³⁷⁾

まず、EFOIA一条が要求している「当該行政機関のすべての主要な情報システムの索引」と「当該行政機関によって保有されている主要な情報及び記録検索システムの記述」の公開については、これらの情報公開を十分にしている行政機関は極めて少ない。その原因の一つとして、OMBが以下のような指導を行ってきた事実を指摘できる。

一九九七年四月七日OMBは、EFOIAの成立に伴ない、各行政機関に通達 (Memorandum) 九七一一〇⁽³⁸⁾を発

布した。この通達は、各行政機関が一九九四年二月七日に発布されたOMB告示 (Bulletin) 九五—〇一号⁽³⁹⁾に従えば、行政機関はハンドブックの公開以外のEFOIA—一条の要請を充たしたことになるとの解釈を示したものであった。告示九五—〇一号は、各行政機関にGILSの設立を指示したものであるが、具体的には、(i)「自動情報システム」、(ii)「プライバシー法上の記録システム」、(iii)「当該行政機関のすべての情報提供製品 (information dissemination products) も網羅している検索資料 (locators)」、の目録のGILSへの掲載を要求していた。⁽⁴⁰⁾しかし、このようなGILSによる公開は、EFOIAの要請に照らせば、次のような問題点を含んでいた。第一に、未だに行政機関の記録システムの大部分がマニュアル整理されている記録システムであるにもかかわらず、このような記録システムについてはGILSに搭載することは要求されていないことである。第二に、告示九五—〇一号は「自動情報システム」から電子メールと言語処理システムを除外しているが、⁽⁴¹⁾EFOIAはこれらの不開示を認めていない。第三に、告示九五—〇一号は「情報提供製品」を「物理的形態又は特徴にかかわらず、行政機関から公衆に提供された、すべての書籍、書類、地図、機械可読資料、視聴覚製品、又はその他の文書資料を意味する」と定義し、⁽⁴²⁾公衆にすでに公開されたものに限定しているが、EFOIAは、「行政機関によって保有されている主要な情報」についての記述の公開を要求しているのみで、このような限定はしていない。したがって各行政機関は、OMBの通達に従うだけではEFOIAの要請を充たすことはできないことになる。⁽⁴³⁾

しかし、いくつかの行政機関はこのOMBの通達に従い、EFOIAの要請はGILSによる公開によって充足できるといふ立場をとってきた。たとえば連邦証券取引委員会は、OMBウォッチからの主要な情報システムについて

の開示請求に対して、このような情報は当委員会のGILSによって入手可能であると応答しており、⁽⁴⁴⁾現在も、その公開をGILSのみに限定している。⁽⁴⁵⁾その後OMBは、一九九八年四月二三日に新たに通達九八一〇九を⁽⁴⁶⁾発布し、通達九七一一〇を廃止して、各行政機関に対して、EFOIAの要請通り、主要な情報及び記録検索システムの索引や記述の公開を要求し、さらにそこにGILSを含めることを要望している。この点に関しては、いくつかの行政機関は、そのホームページからGILSにリンクできるようになっているが、自己の機関の記録の完全な目録を有している行政機関はほとんどなく、⁽⁴⁷⁾多くの行政機関はGILSへの情報提供について名目的な努力しか行っておらず、GILSによる情報公開も十分に行われていないことが指摘されている。⁽⁴⁸⁾

次にEFOIAが要求しているハンドブックの公開については、多くの行政機関はオンラインでハンドブックを公開しているが、⁽⁴⁹⁾まず用語法が統一されていないことを指摘できる。多くの行政機関は、「ハンドブック」又は「手引」という用語を用いているが、行政機関によっては、このような用語を用いず、「頻繁に尋ねられている質問」或いは「情報自由法上の請求方法」といった表題の下で同様の情報を提供している行政機関もある。⁽⁵⁰⁾また、その内容についても、そこで公開されている情報の種類、情報量は行政機関によってかなり差異があるといえる。たとえば、いくつかの行政機関では情報自由法の請求の方法について、具体的にどのようなように請求すればよいかのサンプルを示しているが、⁽⁵¹⁾請求はできる限り詳細に記載すべきであるとしか指示していない行政機関もある。⁽⁵²⁾他にも手数料に関して、行政機関の規則に基づき、どのような場合にどれだけの手数料が必要かを具体的に金額を示して情報を提供している行政機関もあれば、⁽⁵³⁾情報自由法の規定を説明する又は行政機関の規則を指摘するだけで名目的な情報しか提供していない

行政機関もある。⁽⁵⁴⁾

OMBウォッチ報告書は、連邦保険預金公社のハンドブックを非常にすぐれているものと評価している。⁽⁵⁵⁾ このハンドブックでは、「情報自由法は連邦の行政機関の記録を入手する権利を如何なる者にも付与する連邦法律である」、また「EFOIAは、あなた方が、連邦保険預金公社の理事会の最終意見や命令、又は連邦保険預金公社の指令及び人事マニュアルのような重要な情報、或いは我々が最も頻繁に応じている情報自由法上の請求に対する応答のコピーにさえ電子的にアクセスすることを可能にするであろう」と記載されており、公衆が情報自由法やEFOIAによって行政機関の記録を入手できる権利を有していることを明確にしている。⁽⁵⁶⁾ 他の行政機関のハンドブックにおいても、情報自由法が公衆に行政機関の記録を入手する権利を付与する法律であるとの説明は見受けられるが、EFOIAによって、どのような情報がどのような方法で公開されることになったのかについて言及しているハンドブックは少ない。⁽⁵⁷⁾

このようにハンドブックは、各行政機関によってその形式や登載されている情報が異なるものになっており、総合的にみて、公衆にとって必ずしもユーザーフレンドリーなものになっていない。EFOIAの立法経過によれば、議会は、OMBが行政機関に対してその手引を共通のフォーマットで共通の用語を用いて作成するように指導することを期待していたが、OMBは、そのような指導を行ってこなかった。OMB通達九七一一〇では、ハンドブックの中に含めるべき情報についてそれを列挙しているもの⁽⁵⁸⁾、公衆が入手可能な情報の種類と範疇は行政機関ごとによって異なるので、どのような方法であれ適切と思われる方法でその情報源を記載すべきであると指示していた。このよう

な指導によって、行政機関のハンドブックの標準化が妨げられる結果になったといえよう。⁽⁵⁹⁾ この指示は、通達九七一〇を廃止した新たな通達九八一〇九においても変更されていない。⁽⁶⁰⁾

3 財源措置の欠如

OMBウォッチ報告書は、EFOIAが十分に執行されていない原因の一つとして、議会が行政機関にEFOIAを実施するための適切な財源措置を講じていないことを指摘している。⁽⁶¹⁾ たしかに、EFOIAの要求する電子閲覧室の設置によるオンライン公開は財源措置を必要とするものであり、限られた財源しか割り当てられていない行政機関が、これらの設備投資をためらうのも尤もであろう。また行政機関の応答遅滞の問題についても、この遅滞を解消するためには、EFOIAが講じた対策以上になによりも請求処理に必要な十分なスタッフが必要であろう。議会も、「適切な行政資源の欠如」が「情報自由法の完全な実施に対する主たる制約」になったため、多くの行政機関が情報自由法の応答期限を遵守できなかったことを認識していた。⁽⁶²⁾ それにもかかわらず、議会はEFOIAの執行のための財源措置を何一つ定めていない。

情報自由法の制定以来、行政機関は情報自由法上の義務履行の財政的な負担に苦しんできた。⁽⁶³⁾ しかし議会は、行政機関の負担を過小評価し、その負担を軽減するための財源措置を拒んできた。たとえばOpen America判決では、議会は、各行政機関について、一九七四年の会計年度においては五万ドル、それ以降の五年間の会計年度については、毎年一〇万ドルの情報自由法の実施費用を査定していたが、実際にはFBIでは、一九七四年の会計年度には一六万

ドル、一九七五年の会計年度には四六万二千ドル、一九七六年と一九七七年の会計年度には二六七万五千ドルの費用がかかっていることが指摘されており、⁽⁶⁴⁾いかに議会が行政機関の負担を過小評価していたか明らかであろう。⁽⁶⁵⁾

下院報告書は、このような財源措置の問題に対する議会の対応について以下のように述べている。

「多くのコメントが、情報自由法の制定法上の要件を遵守するための行政資源の適切さについてなされている。情報自由法に対する有効な将来的な議会の監視は、行政機関が情報自由法に費やす資源の水準、その資源利用の有効性、そして行政機関が完全に情報自由法を遵守するために必要とされるであろう資源の水準、についてより詳細な情報を要求する。行政機関は、完全に情報自由法を遵守するために必要とされる資源を議会に知らせるべきである。財源の要請と管理のイニシアティブに関する情報の欠如の下では、議会が制定法上の期限を遵守するのに必要な財源を否定したという行政機関の不服は、支持することができない。⁽⁶⁶⁾」

このような考え方にに基づきEFOIA一〇条は、これまで各行政機関が直接議会に対して報告書の提出を要求していた情報自由法の規定を改正し、まず各行政機関が司法長官に対して毎年二月一日以前に報告書を提出することを義務づけ、⁽⁶⁷⁾さらにこの報告事項を拡大している。新たに報告を義務づけられた事項には、請求未処案件数、請求処理のために要した平均的日数、さらには、請求処理に使用された常勤職員の人数やその処理のために行政機関によって支払われた費用の総額、などの情報が含まれている。⁽⁶⁸⁾同時に各行政機関は、この報告書をコンピュータ通信手段により、又はコンピュータ通信手段を確立していない場合には他の電子的手段により公衆に入手可能なものにすることも要求されている。⁽⁶⁹⁾次にEFOIAは、司法長官に対して、電子的手段によって公開される当該報告書を、一ヶ所の電子的

アクセスポイントで公衆に入手可能なものにすることを要求するとともに、当該報告書が提出された年の四月一日までに、当該報告書が電子的手段により入手可能であることを下院の政府改革監視委員会、上院の政府問題委員会及び司法委員会の委員長等に通知することを義務づけた。⁽⁷⁰⁾

この報告規定の改正の根底にある、議会はこれまで情報不足のために適切な財源措置をとることができなかったという主張は、議会在がこれまでも行政機関からヒアリングも行っており、行政機関の財源不足を十分に認識していたことに鑑みれば、説得力に欠けるが、このEFOIAの規定によって、行政機関が議会に財源問題についての判断資料を十分に提供することが可能になり、議会による関連予算の増額を期待することができるといふ意義はあろう。⁽⁷²⁾しかし、このような期待は将来に向けてのものであり、行政機関は、将来ではなく現在EFOIAを実施するための財源を必要としているといえよう。その意味において、EFOIAが新たな負担を行政機関に課しながら、その財源措置を講じていないことはEFOIAの最大の欠点といえる。

- (1) Michael, E. Tankersley, *How the Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996 Update Public Access for the Information Age*, 50 ADMIN. L. REV. 421, 425 (1998).
- (2) DEPARTMENT OF INTERIOR, REPORT OF NATIONAL PERFORMANCE REVIEW FREEDOM OF INFORMATION ACT REINVENTION TEAM, GATEWAY TO GOVERNMENT INFORMATION, at 2 (September 1995) [hereinafter GATEWAY].
- (3) See Tankersley, *supra* note 1, at 423.
- (4) See Dept of State-Electronic Reading Room (visited February 28, 1999) <http://foia.state.gov/fags.htm>.
- (5) Tankersley, *supra* note 1, at 423. 保健福祉省の情報自由法担当部長の長び Rosario Cirrincione が「EFOIAが為

したことの一つは、情報自由法を全般的な情報公開戦略の一部にしたことである」と指摘している。Nancy Ferris, *Virtual Records, GOVERNMENT EXECUTIVE*, Vol. 29, No. 8 (August 1997), at 45. 上の指摘は、EFOIAがオンラインによる積極的な情報提供を行うことを重視しており、このようなEFOIAによる情報提供を、連邦政府はその情報公開政策のなかに取り込むことができるという見方に基づくものであろう。

(6) 情報自由法は、手数料の徴収について、請求者の身元や請求目的によって異なる取り扱いをしており、公益目的のための請求については手数料が減免されている。See 5 U.S.C.A. § 552(a)(4) (West Supp. 1998). 情報自由法の手数料については、宇賀克也『アメリカの情報公開』(有斐閣、一九九八年)九一―一〇八頁参照。

(7) 510 U.S. 487 (1994).

(8) *Id.* at 508.

(9) See 142 CONG. REC. H10451 (daily ed. September 17, 1996) (statement of Rep. Maloney).

(10) EFOIAの法案(H.R. 3802)の提案者一人であるRandy Tate下院議員は、EFOIAを可決した一九九六年九月七日の下院本会議の提案説明において、EFOIAの特徴の一つとして、公開性、説明責任とともに効率性を指摘している。*Id.* at H10450 (statement of Rep. Tate).

(11) Jennifer J. Henderson and Patrice McDermott, *Arming the People "... with the Power Knowledge Gives": An OMB Watch Report on the Implementation of the 1996 "FOIA" Amendments to the Freedom of Information Act* (April 1998). [hereinafter OMB Watch Report] (同報告書はインターネットで入手 <http://ombwatch.org/>). 上の報告書は、一九九七年一月一日から一九九八年の一月三十一日までの三ヶ月の間に、OMBウォッチが一三五の連邦行政機関のウェブサイトを調査した結果に基づくものである。但しこの調査は、EFOIAによって公開を要求されている情報について、それがインターネットを通して公開されているか否かを調査したものであり、これらの情報を他の手段で公開しているか否かについては調査していない。*Id.* at 11.

(12) OMBウォッチ報告書は、一九九八年一月末までの調査の結果に基づくものであるが、各行政機関のオンラインによる情

報公開は日進月歩の状態にある。したがって、その後の行政機関のオンライン公開の進展を考察する必要があると考え、一九九九年一月から二月中にかけて各行政機関のウェブサイトを調査した。E F O I A の実施状況についての本稿の記述は、この調査の結果に基づく。また邦語文献では、宇賀克也「アメリカの電子的情報自由法再論―最新の施行状況も含めて」ジュリスト一一五三号 (一九九九年) 九九頁以下が、実地調査をふまえて E F O I A の実施状況を紹介している。

- (13) See OMB Watch Report, *supra* note 11, at 15.
- (14) 17 C. F. R. § 145. 0 (1998).
- (15) 32 C. F. R. § 286. 3 (1998).
- (16) 12 C. F. R. § 309. 5 (a) (8) (1998).
- (17) *Id.* § 261. 1 (n) (1).
- (18) *Id.* § 261. 2 (n) (2).
- (19) 一例として連邦鉱山安全・衛生審査委員会の規則参照。See 29 C. F. R. § 2702. 3(g) (1998).
- (20) 32 C. F. R. § 286. 23 (d) (1998).
- (21) 29 C. F. R. § 1610. 10 (a) (1998).
- (22) *Id.* § 2702. 3 (a).
- (23) 32 C. F. R. § 286. 4 (o) (1998).
- (24) See OMB Watch Report, *supra* note 11, at 6.
- (25) Michael, E. Tankersley, *Introducing Old Duties to New Technologies*, 45 Fed. Law. 24, 26 (1998).
- (26) たとえば、内務省の電子閲覧室では、「頻繁に請求されている文書」として、Master Cards の所有者、情報自由法年次報告書、情報自由法請求先 (FOIA Contacts)、情報自由法関連規則、プライバシー法上の記録システム、内務省の組織図、といった情報が公開されている。See Dept. of Interior-Electronic Reading Room (visited February 28, 1999) <http://www.doi.gov/foia/irindex.html>.

- (27) See SEC-FOIA Homepage (visited February 28, 1999) <http://www.sec.gov/asec/foia/foiadocs.htm>.
- (28) See Dept of Commerce-FOIA Home Page (visited February 28, 1999) <http://204.193.243.2/public.nsf/docs/foia>.
- (29) See, e.g., EEOC-Reading Room (visited February 28, 1999) <http://www.eeoc.gov/foia/list.html>
- (30) *Agencies Develop Web Sites for FOIA*, FOIA UPDATE, Summer 1997, at 1.
- (31) Patricia M. Riep-Dice (FOIA Officer, NASA), Testimony before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, June 9, 1998, 1998 WL12760868, at *2.
- (32) NASAが電子請求を認めつかず、請求が二、三〇%増加して、三〇%の報告を述べた。Christopher J. Dorobek, *Agencies Lag in E-FOIA Efforts*, GOV. COMPUTERS NEWS, Vol. 17, No.1 (January 12, 1998), at 47. 行政の増加した請求の多くなると、閲覧者が入手可能なものが増える、やがて請求の増加がなくなるのではないかとの予想がある。(See id.) 電子請求の利便性を高めるための事例は、あると認められる。
- (33) See NASA-HomePage (visited February 28, 1999) <http://www.hq.nasa.gov/office/pao/FOIA/>.
- (34) See Dept of Interior-Electronic Reading Room (visited February 28, 1999) <http://www.doi.gov/foia/readroom.html>.
- (35) See NRC. Freedom of Information Act and Privacy Act Program (visited February 28, 1999) <http://www.nrc.gov/NRC/FOIA/foia.html>.
- (36) OMB Watch Report, *supra* note 11, at 14.
- (37) Michael E. Tankersley (Senior Staff Attorney Public Citizen Litigation Group), Testimony before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, June 9, 1998, 1998WL12760868, at *5 [hereinafter Tankersley Testimony].
- (38) Franklin D. Raines, *Guidance on Developing a Handbook for Individuals Seeking Access to Public Information*, OMB Memorandum M-97-10 (April 7, 1997) [hereinafter OMB M-97-10].
- (39) OMB Bulletin No. 95-01, "Establishment of Government Information Locator Service" (December 4, 1994)

- (40) *Id.* at Attachment, A4.
- (41) *Id.* at Attachment, A2.
- (42) *Id.* at Attachment, A3.
- (43) See OMB Watch Report, *supra* note 11, at 9-10; Tankersley, *supra* note 1, at 441. OMBウォッチ報告書によれば、OMB告示九五—〇一号は、各行政機関にGILSの設立を法律上命じることになった一九九五年のペーパーワーク削減法の改正に先立って発布されたものであり、改正されたペーパーワーク削減法には、告示九五—〇一号のような限定的な文言は存在せず、この改正に応じて告示九五—〇一号を変更しなかったことが問題なのであって、EFOIAとペーパーワーク削減法との間に文言上の齟齬はなると指摘している。OMB Watch Report, *supra* note 11, at 17, n. 9.
- (44) *Id.* at 14.
- (45) See SEC-FOIA Homepage (visited February 28, 1999) <<http://www.sec.gov/asec/foia/foiahome.htm>>. 他は、GILSの情報の公開をGILSに限定している行政機関として平等雇用機会委員会 (See EEOC-FOIA Handbook: Access to Certain Records Without a FOIA Request (visited February 28, 1999) <<http://www.eeoc.gov/foia/hb-2.html>>) や年金給付保証公社 (See PBGC-Electronic Reading Room (visited February 28, 1999) <<http://www.pbpc.gov/ereadrm.htm>>) などである。
- (46) Franklin D. Raines, *Updated Guidance on Developing a Handbook for Individuals Seeking Access to Public Information*, OMB Memorandum M-98-09 (April 23, 1998) [hereinafter OMB M-98-09].
- (47) 国立公文書・記録管理局によれば、連邦行政機関の記録の三五%から四五%までしか目録化されていないと報告されている。Tankersley Testimony, *supra* note 37, at *5-6.
- (48) See *id.* at *6. GILSの現状については、Patrice McDermott and Jennifer Peterson, *Launch and Forget? An OMB Watch Report on the Implementation of the U. S. Federal GILS* (August 1998) (同報告書がインターネットで入手 <<http://ombwatch.org/>>).

- (49) ハンドブックのオンライン公開については、OMB通達九七—一〇においても要請されていたが、OMB通達九八—〇九は、「法律「EFOIA—筆者注」は、ハンドブックがオンラインで入手可能なものになることを要求していないが、OMBは、政策事項としてそうすることを行政機関に奨励する」と述べている。OMB M-98-09, *supra* note 46, at 2.
- (50) 「頻繁に尋ねられている質問」という表題を用いている行政機関の例としては、国務省の電子閲覧室参照。See Dept of State-Electronic Reading Room (visited February 28, 1999) <<http://www.foia.state.gov/faqs.htm>>. また「情報自由法上の請求方法」という表題を用いている行政機関の例として、連邦航空局のホームページ参照。See FAA-FOIA Home Page (visited February 28, 1999) <<http://www.faa.gov/aad/foia/foia.htm>>.
- (51) たとえば内務省の手引では、その請求のサンプルそのものが掲載されているわけではなすが、この手引から請求のサンプルのサイト <<http://www.doi.gov/foia/letter.htm>> プリンター用紙をダウンロードする。See Dept of Interior-Guide for Obtaining Information (visited February 28, 1999) <<http://www.doi.gov/foia/foiaguide.htm>>.
- (52) See, e.g., Dept of Energy-Public Handbook for Gaining Access to Department of Energy Information (visited February 28, 1999) <<http://www.hr.doe.gov/es/foia/hnm>>.
- (53) See, e.g., General Service Administration-Handbook for Individuals Seeking Access to Public Information (visited February 28, 1999) <<http://www.gsa.gov/staff/c/ca/cai/publ.htm>>.
- (54) See, e.g., FAA-FOIA Home Page, *supra* note 50.
- (55) See OMB Watch Report, *supra* note 11, at 14.
- (56) See Federal Deposit Insurance Corporation-FOIA Electronic FOIA Office (visited February 28, 1999) <<http://www.fdic.gov/publish/efoia/contents.htm>>.
- (57) 海洋大気庁 (National Oceanic and Atmospheric Administration) のホームページには、EFOIAに関する説明が簡潔になされている。See National Oceanic and Atmospheric Administration-FOIA Home Page (visited February 28, 1999) <<http://www.rdc.noaa.gov/~foia/>>.

- (58) OMB通達九七一〇は、以下の情報をハンドブックに記載することを指示していた。
- (i) 「入手可能な情報の種類と範疇についての簡潔な記述とともに、行政機関内の又その主要な現地事務所内の閲覧室の場所」
 - (ii) 「行政機関のワールドワイドウェブホームページのサイト」
 - (iii) 「行政機関の規則とそのコピーの入手方法についての案内」
 - (iv) 「行政機関の情報自由法の年次報告書とそのコピーの入手方法についての案内」
 - (v) 「行政機関のGILSの頁箇所」
 - (vi) 「行政機関から一般的に入手できる情報の種類と範疇についての簡潔な記述」 (OMB M-97-10, *supra* note 38, at 2)
- この指示は、通達九八一〇九においても変更されていない。 See OMB M-98-09, *supra* note 46, at 2.
- (59) See Tankersley Testimony, *supra* note 46, at *4.
- (60) See OMB M-98-09, *supra* note 46, at 2. なお本稿で指摘した各行政機関のハンドブックの公開の現状についての記述は、オンライン公開されているハンドブックを対象としたものであり、従来の閲覧室で公開されているハンドブックの公開の現状については確認できていない。
- (61) OMB Watch Report, *supra* note 11, at 5.
- (62) H. R. Rep. 104-795, at 13 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3456.
- (63) David Macdonald, *The Electronic Freedom of Information Act Amendments: A Minor Upgrade to Public Access Law*, 23 RUTGERS COMPUTER & TECH. L. J. 357, 385 (1997). 内務省報告書の査定によれば、内務省では一件の請求処理に要する平均費用は、一九九四年度において三四九ドルであったが、二〇〇〇年には五四四ドルになるであろうと予測している。 GATEWAY, *supra* note 2, at 14.
- (64) Open America v. Watergate Special Prosecution Force, 547 F. 2d 605, 612 (D. C. Cir. 1976).
- (65) Macdonald, *supra* note 63, at 385.
- (66) H. R. Rep. 104-795, at 29 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3472.

- (67) 5 U. S. C. A. § 552 (e) (1) (West Supp. 1998).
- (68) *See id.* § 552 (e) (1) (A)-(G).
- (69) *Id.* § 552 (e) (2).
- (70) *Id.* § 552 (e) (3). なお EFOIA は、司法長官に対して、一九九七年一月一日までに、これらの報告に関するガイドラインをOMB長官と協議して作成することを要求していたが (*See id.* § 552 (e) (4))、司法省はすでにこのガイドラインを作成し、公表している。 *See Guidelines for Agency Preparation and Submission of Annual FOIA Reports, FOIA Update, Summer 1997, at 3-7.*
- (71) Macdonald, *supra* note 63, at 386.
- (72) *See id.* 宇賀克也『情報公開法の理論』(有斐閣、一九九八年)一七四頁。

三 EFOIAの課題

先にみたEFOIAの実施状況からみて、EFOIAの実施は不完全なものであり、現状では、その立法目的を達成できていないといえよう。OMBウォッチ報告書は、行政機関のEFOIAの遵守はこれまで「圧倒的に不適切なもの」であったと結論づけている。⁽¹⁾では、EFOIAの十全な実施のための課題として、どのようなものが考えられるであろうか。たとえば、財源措置を講じることやEFOIAの執行を確保する新たな方法を見出すことも、その課題の一つとして考えられるが、⁽²⁾ここでは、以下の二つを最も重要な課題として取り上げる。

1 OMBのリーダーシップ

EFOIAの立法経過によれば、EFOIAによって要求されている参考文献や手引の公開について、OMBに各行政機関に対して指導的な役割を果たすことが期待されている。各行政機関がどのような記録を有し、それをどのように入手できるかについての情報が公衆に知らされていけば、情報自由法がその効果をさらに上げることができるとは疑いのないことであろう。したがって、これらの情報公開には重要な意義があり、OMBの果たすべき役割も重要なものといえる。しかし、本稿の考察から明らかなように、OMBはEFOIAの立法意図を十分に理解しておらず、EFOIAの実施について積極的ではなく、その期待に応えていない。OMBウォッチ報告書は、OMBがEFOIAの執行について適切なリーダーシップを発揮していないことを、EFOIAが十分に実施されていない理由の一つとして挙げ、OMBがEFOIAの文言と意図の双方に合致する明確な指針を行政機関に示すべきである、と提言している。⁽³⁾

参考文献や手引の公開についてOMBに指導的役割が期待されるのは、OMBがペーパーワーク削減法によってGILSの実施についての権限と責任を有しており、⁽⁴⁾これらの情報公開はGILSを補完するものと位置づけられているからである。またOMBは、同法に基づき、連邦の情報政策を推進するうえで、各行政機関の情報の収集、公開、記録管理、情報テクノロジーの利用等について指示し、⁽⁵⁾監督する権限を有しており、EFOIAの執行について一般的な監督責任を有している司法省とともに、⁽⁶⁾他のEFOIAの規定の実施についても各行政機関を指導できる立場にあるといえる。

EF O I Aの遵守状況については、EF O I Aの要請に十分に応えている又はそれ以上のことを達成できている行政機関もあれば⁽⁷⁾、EF O I Aの要請に極めて不十分にしか応えていない行政機関もあり、行政機関によってかなり差異があるといえる⁽⁸⁾。現在連邦政府は、Gore 副大統領の率いる National Performance Review により提唱された電子政府構想を推進している。この電子政府構想は、情報テクノロジーによって、公衆が望む時に望む場所で、公的情報やサービスへのアクセスを可能にする政府の実現を目指したものであり⁽⁹⁾、EF O I Aは、この電子政府構想を支援するものといえる⁽¹⁰⁾。当然、連邦政府が真に電子政府たりうるためには、いくつかの行政機関ではなく、すべての行政機関に対する十分な電子的アクセスが公衆に保障されなければならないであろう。したがって、このような連邦の情報公開政策という幅広い観点からEF O I Aの実施を促していくことも必要であり⁽¹¹⁾、その立場にあるのはOMBにおいてほかはなく、OMBの積極的なリーダーシップが益々期待されているといえよう。

2 行政機関のコミットメント

情報自由法は、これまでアメリカ政府が標榜する「開かれた政府」を実現するために重要な役割を果たしてきたといえるが、行政機関の間では、情報自由法に関連する職務は二次的な職務とされ⁽¹²⁾、あまり重要視されてこなかった側面がある⁽¹³⁾。したがって行政機関は、その応答遅滞という問題に対してこれを是正する緊急性を感じず、財源不足の解消にも真剣に取り組まないまま、この問題を長年放置してきたといえる。このような行政機関の情報自由法に対する取り組み方を変えない限り、情報自由法が有効に機能することは不可能であろう。EF O I Aの成立は、行政機関にそ

の契機を与えるものになったといえる。なぜならEFOIAは、これまでの請求—探索—開示といった伝統的なパラダイムから、行政機関が自ら積極的に情報を提供していくという新たなパラダイムへの転換を図っているからである。伝統的なパラダイムの下では、行政機関はいわば受け身で情報公開の職務に携わっていたが、この新たなパラダイムにおいては、行政機関は開示請求を待つことなく自らの判断で積極的に情報公開を行っていくことが可能なのである。この新たなパラダイムを行政機関がどれだけ真剣に取り入れていけるかが、EFOIAの試みの成否の重要な要因になる。⁽¹⁴⁾

EFOIAにおいては、マルチトラックシステムの採用や優先的処理の規則制定など行政機関に広範な裁量を与えている規定が多いし、またEFOIAの要請に従わない行政機関に対する制裁規定も存在していない。これは、EFOIAがその立法目的を達成するために行政機関の自助努力に期待していることの現れであろう。先に、議会在EFOIA実施の財源措置を講じていないことはEFOIAの最大の欠点であると指摘したが、逆の見方をすれば、議会は行政機関の自助努力に期待しているとみることもできるであろう。⁽¹⁵⁾

一九九八年六月九日の下院の「連邦政府の管理、情報及びテクノロジーに関する監視小委員会」におけるヒアリングにおいて、司法省の「情報・プライバシー室」（Office of Information and Privacy）の室長であるRichard L. Helmは、EFOIAの立法目的の一つである行政機関の応答遅滞の解消のために、司法省では著しい未処理請求の残務の削減が行われたことを指摘し、具体的に、麻薬取締局では四六七件から三〇〇件に、刑務局では七〇五件から一五三件に、連邦検事事務局では六一四件から二四件に、合衆国保安官局では四七九件から五件に、残務が減少してい

る事実を挙げている⁽¹⁶⁾。この証言によれば、「これは、司法長官の情報自由法上の請求者に対する強力なコミットメントを証明している」⁽¹⁷⁾ものであり、行政機関の自助努力の成功している具体例といえよう。

以上のように、EFOIAの実施については行政機関の積極的なコミットメントが期待されている。EFOIAはその執行を確保する手段を講じておらず、行政機関のEFOIAの実施についての積極的なコミットメントがなければ、EFOIAの立法目的は実現されないままになってしまうであろう。換言すれば、EFOIAがその立法目的を達成できるか否かは、何よりも行政機関のコミットメントの如何にかかっているといえよう。

(1) Jennifer J. Henderson and Patrice McDermott, *Arming the People "... with the power knowledge gives": An OMB Watch Report on the Implementation of the 1996 "EFOIA" Amendments to the Freedom of Information Act*, at 16 (April 1998). [hereinafter OMB Watch Report] (同論文はインターネットで入手 <<http://onbwatch.org/>>).

(2) *See id.* at 16.

(3) *Id.*

(4) 44 U.S.C.A. § 3511 (a) (2) (West Supp. 1998).

(5) *Id.* § 3504.

(6) 司法省は、EFOIAの実施について、これまで各行政機関に対して以下のような指導を行ってきた。まず第一に、司法省が発行している雑誌であるFOIA Updateを各行政機関に配布し、EFOIAの規定についての議論を紹介し、すべての行政機関にウェブサイトを作成するように強力に奨励してきた。第二に、司法省の情報自由法カウンセラーサービスを通して各行政機関の情報自由法の職務に携わる職員からの質問に応じてきた。第三に、新たな情報自由法の年次報告書の提出についてガイダンスを發布した。*Justice Department EFOIA Testimony, FOIA Update*, Summer 1998, at 4.

(7) 行政機関のなかには、中小企業庁や共通役務庁のように、EFOIAによって要請されていないにもかかわらず、電子

メールのような電子的手段による開示請求を認めている行政機関も存在している。See OMB Watch Report, *supra* note 1, at 15.

(8) See Michael E. Tankersley, *How the Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996 Update Public Access for the Information Age*, 50 ADMIN. L. REV. 421, 440 (1998).

(9) 141 CONG. REC. S. 10888 (daily ed. July 28, 1995) (statement of Sen. Leahy). なおこの電子政府構想については National Performance Review が報告書を公表している。See NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, ACCESS AMERICA (February 1997). また邦語文献でこの電子政府構想を紹介したものとして、比山節男「政府再生手法としての電子政府」情報通信学会誌五八号(一九九八年)七八頁以下参照。

(10) EFOIA の原型ともいえるべき一九九五年電子情報自由法改正法案 (S. 1090) の提案者の一人である Leahy 上院議員は、上院における当法案の提案説明において、National Performance Review の電子政府構想に言及し、当法案は、テクノロジーを利用して、政府をよりアクセスしやすものにし、かつ公衆に対してより責任あるものにするための重要な前進の一步であると述べている。141 CONG. REC. S. 10888 (daily ed. July 28, 1995) (statement of Sen. Leahy). また比山・前掲論文八一頁は、EFOIA を「電子政府構想と背景や思想を共通にしている「電子政府構想支援立法」として捉えている。

(11) OMB ウォッチ報告書は、OMB が、行政機関へのガイダンスを有効なものにするためには、連邦の情報政策、特に情報公開政策のなかに EFOIA をどのように位置づけるか、そのプランを作成する必要があることを提言している。OMB Watch Report, *supra* note 1, at 16.

(12) Mark H. Grunewald, *E-FOIA and "Mother of All Complaints": Information Delivery and Delay Reduction*, 50 ADMIN. L. REV. 345, 367 (1998). たとえば内務省報告書は、「職員の内には、情報自由法の請求「処理の職務—筆者注」を当該行政機関の必要不可欠な使命の一部であるとみていない者もある」と指摘している。DEPARTMENT OF THE INTERIOR, REPORT OF NATIONAL PERFORMANCE REVIEW FREEDOM OF INFORMATION ACT REINVENTION TEAM, GATEWAY TO GOVERNMENT INFORMATION, at 2 (September 1995).

- (13) See H. R. Rep. No. 104-795, at 8-9 (1996), reprinted in 1996 U. S. C. C. A. N. 3448, 3451-3452.
- (14) See Tankersley, *supra* note 8, at 458.
- (15) See 142 CONG. REC. H10451-10452 (daily ed. September 17, 1996) (statement of Rep. Horn). Michael E. Tankersley, *et al.*, 一九九八年六月一九日の下院の「連邦政府の管理、情報及びテクノロジーに関する監視小委員会」のヒアリングにおいて、オンライン公開のコストはわずかなものであるとの核規制委員会の指摘(63 Fed. Reg. 2873 (1998))を引いて、電子閲覧室の設置に関して、コストはその重大な障害ではないと主張している。Michael E. Tankersley (Senior Staff Attorney Public Citizen Litigation Group), Testimony before the Subcommittee on Government Management, Information and Technology, June 9, 1998, 1998WL12760867, at *8. もっとも核規制委員会については、EFOIA成立以前よりオンライン公開を行っており、EFOIAによってオンライン公開が要求されている情報の多くがすでに公開されているという事実がある。See 63 Fed. Reg. 2873 (1998).
- (16) Justice Department EFOIA Testimony, FOIA UPDATE, Summer 1998, at 4. 但し、この証言の中で移民帰化局については、昨年度(一九九七年度)に十万件以上の請求を受理しており、未処理請求の残務を一六%までしか減少できていないという事実も指摘されている。See *id.*
- (17) *Id.*

おわりに

以上考察してきたように、EFOIAは、電子メディア時代への対応と行政機関の応答遅滞の解消という二つの立法目的を達成するために、様々な方策をその法システムのなかに組み入れている。このようなEFOIAの試みは、我が国の情報公開法制のあり方を考える上でも示唆するところが大きいであろう。

第一に、我が国の情報公開法制も、日々技術革新され発達している電子メディアの現状を鑑みれば、その対応をもちや無視できない状況になっている。たとえば、一九九九年五月に成立した情報公開法⁽¹⁾は、開示請求の対象となる「行政文書」について、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によつては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」（二条二項）と定義し、電子情報も開示請求の対象になることを認めている。また開示の方法について情報公開法は、「文書又は図画については閲覧又は写しの交付により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展情况等を勘案して政令で定める方法により行う」（二四条）と定め、電子媒体のままでの開示も視野に入れていといえよう。しかし条文上は、EFOIAのように、請求者の開示フォーマットの選択を尊重することを行政機関に義務づける規定は存在していないし、行政機関がインターネットを利用して情報を公開していく制度も考えられていない。そこには、電子メディアを個々の請求者の利便のために又は効率的な情報公開を促進するために積極的に利用するという発想が欠けているように思われる。今後、電子メディアの利用とくにインターネットの利用はますます普及し、それに伴ない電子メディア時代に対応できるユーザーフレンドリーで効率的な情報公開法が求められるであろう。その意味において、EFOIAが示した電子メディア時代への対応策から学ぶべき点は多いであろう。⁽²⁾

第二に行政機関の応答遅滞という問題については、国レベルでは情報公開法が制定されたものの、まだ施行されていないし、⁽³⁾また自治体レベルでは情報公開条例が頻繁に利用されていないことから、我が国では重要な問題になつて

いない。しかし今後、情報公開の意義が国民に理解され、情報公開制度を利用して行政情報にアクセスし、それを活用していくことが国民に根づいていけば、情報公開制度が頻繁に利用されるようになり、行政機関の応答遅滞という問題が顕在化してくることも考えられる。したがって、近い将来、情報公開制度を見直す際には、その対策を検討しなければならぬかもしれない。その際、EFOIAが示した対応策は多いに参考になろう。

今やアメリカの情報公開法制は大きな転換期を迎えているといえる。本稿で指摘したように、EFOIAが情報開示から情報提供へ情報公開の重点を移行させ、平等主義から離脱して効率性を追求しているように、情報自由法は伝統的な法システムから新たな法システムを目指して脱皮を図ろうとしている。今後、さらなる情報技術の発達による情報化社会の進展に合わせて、アメリカの情報公開法制も進化を求められていくであろう。EFOIAの制定は、まさに、二一世紀にはさらに浸透するであろう電子情報化社会に立ち向かうアメリカ情報自由法の新たな挑戦の第一歩といえよう。⁽⁴⁾

(1) 正式名称は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成十一年法律四二号)である。

(2) 松井茂記「電子的情報の公開」法律時報七〇巻六号(一九九八年)七〇頁参照。

(3) 情報公開法の附則一によれば、「この法律は公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する」ことになっている。

(4) 日本弁護士連合会編『アメリカ情報公開の現場から―秘密主義との闘い』(花伝社、一九九七年)八〇頁、八三頁参照。

(付記) 本稿はアメリカ滞在中に執筆したため、邦語文献について十分に参照できていないように思われる。この点お断りしておきたい。