

第3節 フロリダ州における情報公開制度

1 フロリダ州の概要

大西洋とメキシコ湾に面したアメリカ南東部に位置するフロリダ州は、面積 15.5 万平方キロメートル、人口約 1,600 万人（2000 年現在）を有するアメリカ第 4 の州であり、州土は、なだらかな丘陵地帯や無数の湖沼、広大な森林地帯などバリエーションに富んだ地形から構成されており、天然資源も豊富である。

州知事は、4 年に一度の住民の直接選挙によって選出され、現在はブッシュ大統領の弟である共和党のジェブ・ブッシュ氏である。州議会は 160 議席であり、40 議席の上院と 120 議席の下院から構成されている。民主、共和両党の勢力が拮抗するフロリダ州は、2000 年秋の大統領選挙で得票再集計をめぐる混迷の舞台となったことで有名となった。

フロリダ州の歴史は、スペインの探検家がこの地を初めて訪れた 1513 年にまで遡る。その後スペイン領となり、一時イギリスの植民地にもなったが、1819 年、アメリカ合衆国に割譲され、1845 年 3 月 3 日、27 番目の州としてアメリカ合衆国へ編入されることになった。南北戦争時代に、主要産業であった綿花のプランテーションを中心とした農業が衰退し、19 世紀の終わりからは、南北戦争により荒廃した土地の開発計画が積極的に進められるようになり、様々な史跡やテーマパーク、海岸線を利用したリゾートシティが次々と開発されるなど、今や観光産業が州の主要な産業となっている。

以下に述べるフロリダ州の情報公開制度が全米に先駆けて発展した背景には、南北戦争後の窮地から見事に立ち直ったフロリダ住民のフロンティア精神の気質が少なからず影響を与えていると言っても過言ではない。

2 フロリダ州の情報公開制度

(1) 情報公開の歴史

フロリダ州の情報公開の歴史を振り返ると、「開かれた政府(open Government)」に根ざした長く豊富な伝統を窺い知ることができる。フロリダ州は、全米でも、政府機関の実施する会議や公文書へのアクセス権を最大限に尊重する州として非常に名高い州であり、その広範にわたる政府機関への住民のアクセス権により、政府機関は自らのあらゆる活動に説明責任を負う義務を課せられている。

フロリダ州の情報公開の原点は、フロリダ州法第 119 章にて成文化されている「情報公開法 (Public Records Law)」が初めて法制化された 1909 年にさかのぼる。これは政府機関が有する公文書への公共のアクセス権を認めたアメリカで最も古い法律の 1 つであり、以後フロリダ州は、情報公開の分野での先駆者として、絶えずアメリカの情報公開制度を牽引する役割を果たしてきた。

1967 年には「公開会議法 (Government-in-the-Sunshine-Law)」(現在のフロリダ州法第 286 章) が制定され、ボード(board)やコミッション(commission)といった各委員会や州や地方団体の公共機関が実施する大半の会議への住民の参加が可能となった。

しかしこれら情報公開に関するフロリダ州法は、政府機関の公文書や会議へ住民のアク

セスを基本的な権利として規定したフロリダ州憲法の施行のために必要な法律として制定されたものであり、州憲法による規定がフロリダ州の「開かれた政府」の最も基本的概念となっている。

1990年、住民の関心は、それまで州憲法において保証されていなかった立法府を公開されるべき会議に含められるべきか否かに向けられ、その結果、議会も公開の対象に含めることとしたフロリダ州憲法の改正案が圧倒的多数で可決されるに至った。

また、フロリダ州の「開かれた政府」の歴史を振り返る中で見過ごせない点は、政府機関の会議や公文書への住民のアクセス権を裁判所が積極的に支持してきたことにある。裁判所は公開されるべき会議や公文書がどのようなものであるのかについて、住民の知る権利を一貫して擁護してきた。しかしながら1991年、フロリダ州最高裁判所が下した裁判所記録への住民のアクセスを棄却する判決がきっかけとなり、立法府、行政府、司法府すべての政府機関への住民のアクセス権を保証し、州憲法においてその権利を明確に保証することが「開かれた政府」を実践する上での最善策であるという世論が次第に高まっていた。そこで、フロリダ州は、行政府及び立法府への継続的な住民のアクセス権を保証するのみならず、司法府にもその適用範囲を拡張するフロリダ州憲法最終改正案を起草し、その改正案は1992年の住民投票で圧倒的多数で可決され、1993年7月より施行されることとなった。それと同時に、新たな非開示事項の制定をより厳格にするための基準が盛り込まれ、安易に非開示条項が法制化されることのない体制が整えられた。



フロリダ州最高裁判所

(2) 制度内容

フロリダ州の情報公開制度の大きな特徴は、既に述べたとおり、「開かれた政府」の原理がフロリダ州法のみならずフロリダ州憲法においても規定されている点にある。州憲法において住民の公共機関へのアクセス権を保証しているのはフロリダ州を含め全米で4州のみであり、そのうちフロリダ州以外の3州においては、その適用範囲は行政府に限定されており、行政、立法、司法の3権すべての統治機構に適用範囲が及ぶのはフロリダ州のみ

である。

フロリダ州憲法では、住民の基本的な権利を定めた第1条、「権利の宣言 (Declaration of Rights)」の第24項において、政府機関が所有する公文書及び実施する会議への住民のアクセス権を保証し、情報公開における対象機関、対象公文書及び対象会議、非開示事項の制定など、フロリダ州の情報公開における基本的かつ絶対的事項を規定している。憲法制定当初は、住民のアクセス権を保証する対象機関の適用範囲を行政府に限定していたものの、公共機関に対するより一層の透明性を求める世論の高まりに後押しされ、1990年には立法府、そして1992年には司法府（ただし、州憲法上、司法府を対象機関とする規定がなされているのは公文書の開示に関してのみであり、公開会議については適用されない）がその対象機関に含められることとなり、これら2度にわたる憲法改正を経て、政府機関の最大限の透明性が住民に保証されることとなった。また、同時に、州憲法で定める情報公開要件の適用除外事項を新たに法制化する際、真に必要以上の非開示事項が法制化されることのないよう厳しい設定基準が定められている。

また、フロリダ州には、州憲法に基づき、具体的に情報公開について定めたいくつかの州法が存在する。上述の州憲法第1条24項において、議会は、当条項の施行において必要な法律を制定することとされており、公文書開示に関する主な法令として、情報公開法 (Public Records Law)、公共機関が開催する会議の公開に関する主な法令として、公開会議法 (Government-in-the-Sunshine-Law) が制定されている。しかしながら、この2つの州法が前述の州憲法の規定すべてを反映しているわけではなく、対象機関によっては、別の州法が適用される場合がある。公文書へのアクセスに関しては、州憲法において、行政府、立法府、司法府すべての機関に適用されることとされているのは前述のとおりであるが、そのうち情報公開法で対象機関となるのは行政府だけであり、立法府の公文書への住民のアクセス権は、フロリダ州議会において法制化された限られた非開示事項を除き、立法府の組織・手続・職員に関する法律 (州法第11章0431項) において保証されている。また司法府には、裁判所記録の開示について定めた裁判所規則 (Rule2.051) を独自に制定する権限が与えられ、その規則において裁判所記録への住民のアクセス権が認められている。

それでは次に、州憲法の規定内容並びに州憲法施行のために制定されたフロリダ州法、とりわけ、情報公開制度の根幹をなす情報公開法及び公開会議法の具体的な制度について説明することとする。

I. フロリダ州憲法 (Public Records and Meetings Constitutional Amendment)

[Article I, Section 24]

フロリダ州憲法第1条第24項においては、公共機関の実施する会議及び公文書へのアクセスに関し、以下の4項目が成文化されている。

- いかなる者も、この条項に従って非開示とされる公文書及び州憲法によって特に機密文書とされている公文書を除き、州の公共団体、高官及び職員、また左記に成り代わって活動する個人が、職務上、作成又は受領したすべての公文書を閲覧、コピーする権利

を有し、この条項は州の立法府、行政府、司法府すべての統治部門、カウンティ、市町村及び特別区の各局、省庁及びその構成員、ボード、コミッションの各員会、更には州法、州憲法に従って設立された自主独立体（entity）すべてに適用される。

【州憲法第 1 条第 24 項(a)】

- ・州政府の行政府及びカウンティ、市町村、学区、特別区のすべての公共機関が、公式に決議を行う場合や上記機関の実施する公共事業について議論又は処理される場合に開催される会議は、一般に公開するものとし、事前に住民に通知しなければならない。また議会審議においても、この条項に従い非公開とされる場合や州憲法によって特に非公開とされる場合を除いては、同様に公開するものとし、州憲法第 3 条第 4 項(e)に規定されているとおりに事前に通知しなければならない。

【州憲法第 1 条第 24 項(b)】

- ・議会は、州憲法第 1 条第 24 項(a)の要件から適用除外とする公文書や同項(b)の要件から適用除外とする会議のための一般的法律を規定する権限を有するが、その場合には、当該法律に、非開示とすべき正当な必要性が明記されなければならないと同時に、当該法律の目的を達成するために必要である以上に、広汎に解釈される法律であってはならない。また議会は、立法府の公文書に関し、両院がそれぞれ当条項の施行のための規則を採択することができる場合を除き、当条項施行のために必要な公文書の維持、管理、破棄、処分などを含む法律を制定する。

【州憲法第 1 条第 24 項(c)】

- ・公文書又は公共機関の会議への住民のアクセス権を制限し、1993 年 7 月 1 日現在すでに施行されているすべての法律は、引き続き有効であり、それらの法律は、廃止されるまで、立法府及び司法府の公文書にも適用される。また、当条項の採択日においてすでに施行されており、公文書への住民のアクセスを制限している裁判所規則に関しても、それらが廃止されるまでは、引き続き有効である。

【州憲法第 1 条第 24 項(d)】

II. 情報公開法 (Public Records Law)

[フロリダ州法第 119 章]

① 情報公開法概要

フロリダ州の情報公開法は、フロリダ州法第 119 章に規定されており、州内のいかなる公共機関も、その職務上、作成又は受領した公文書は、議会において特に非開示事項として法制化されていない限り、すべて開示するものとされる。情報公開法では、開示対象文書、対象機関などの定義がなされるとともに、議会において非開示事項を法制化するにあたっての適用除外事由が、より広範に解釈されることがないように非常に具体的に列挙されている。また、公文書請求手続き、公文書の保存及び廃棄、法律違反の際のペナルティー、そして対象機関の開示決定に対する不服申立て等に関する規定がなされている。

② 語句の定義 (119 章第 1 条)

(7) 対象公文書 (Public Records)

すべての文書 (documents)、記録 (papers)、書簡 (letters)、地図 (maps)、帳簿 (books)、写真 (photographs)、フィルム (films)、録音・録画済テープ (tapes, sound recordings)、データ処理用ソフトウェア (data processing software)、その他、物理的形式や特性、伝達的手段にかかわらず、対象機関が法令、条例に従って、また業務処理上、作成又は受領した資料すべてを含むものと定義されている。公文書の閲覧又はコピーの開示請求を拒否できるのは、その情報が非開示項目として特に法制化されている場合に限り、フロリダ州憲法において機密文書として特に作成された文書と州の法令で非開示項目とされている文書のみ限定される。

(i) 対象機関 (Agency)

情報公開法の対象機関とは、州(state)、カウンティ(county；州の下部機構)、市町村(municipality)、特別区(district)、公社(authority)、又は法律により設立された倫理委員会(the Commission on Ethics)、公共事業委員会(the Public Service Commission)などのその他政府組織、公共機関顧問弁護士事務所(the Office of Public Counsel)、その他、公共機関に成り代わって活動するすべての民間機関、個人、協力団体、法人、その他事業体を意味する。

③ 情報開示請求

前述の通り、情報公開法では、すべての州、カウンティ、市町村の公文書は、いかなる者にもその閲覧や調査が可能となるよう、情報公開請求に基づき、公開されなければならないとされているが、この場合の「いかなる者」というのは、すべての個人、会社、協会、協力団体等を意味し、フロリダ州内に居住又は存在している必要はないとされている。

また、請求者側は、きわめて限られたケースを除き、自らの氏名、住所、電話番号やその他の身元情報、申請理由を明らかにする必要がないのに加え、必ずしも書面により請求する必要もなく、電話による請求や自らが出向き、口頭による開示請求を申請することも可能である。対象機関は、請求者が開示に要する必要経費さえ支払えば、前述のいかなる形態での申請においても、まず請求者が開示を希望する文書の所在、存在を確認し、当該文書に関するできるだけの情報収集に努めるものとされている。

情報公開法においては、公文書の開示請求を受理してから回答するまでの明確なタイムリミットの規定はなされていない。しかしながら、フロリダ州最高裁判所は、文書を開示する上で認められる時間は、文書管理者が文書の回収に要する時間及び非開示事項を削除するのに要する正当な時間のみであるとしている。正当な理由なく過度に公文書の開示を遅らせることは違法行為と見なされるのはもちろんのこと、文書閲覧が可能な時間帯と不可能な時間帯を定めるといった恣意的な時間設定を行うことも、情報公開法に抵触する行為と見なされる。

文書管理者が開示請求文書及びその一部分の開示を拒否する場合、非開示の根拠となる法令を引用し、非開示事項が当該文書に含まれている旨、開示請求者に伝えなければならないことになっている。また、要求されれば、文書にて前述の非開示の理由を伝えなければならないことになっている。

④ 適用除外事項

(7) 非開示事項の策定方法

非開示事項を策定するための法律を制定する権限を有するのは議会のみである。非開示事項策定のための法律には、非開示を正当化するための必要性が明言されていなければならないことがフロリダ州憲法にて規定されていることは前述のとおりである。このような非開示事項策定のための厳しい基準に基づき、新たな非開示事項の制定や改定、追加に関する議案は議会で慎重かつ十分な議論がなされる。

(i) 非開示とされる公文書

情報公開法では、原則すべての公文書を開示するものとされているが、同時にいくつか非開示とされるべき正当な適用除外事由が以下の通り規定されている。更にこの規定に準じ、個別具体的な非開示事項 (section) が定められており、その条項の数はおよそ 1,000 項目近くにも及ぶ。

- a) 個人情報 (年金契約に係る個人名や個人口座情報、法執行者や公共学校の従業員などに対する告訴やその調査に関する情報、特定の機関が経歴確認のため入手した刑事、少年、暴行犯罪歴に関する情報、政府実施の繰延報酬計画参加者の個人情報、薬剤試験結果に関する情報、許可・証明・雇用のために実施の試験問題及び雇用試験に係る答案用紙、判事や法執行者などの自宅住所や電話番号、対象機関従業員の医療情報、社会保障番号など)

1974年に制定されたプライバシー法 (Privacy Act) は、米国の市民と移民 (永住権を持っている市民) が、自己の名前もしくは自己が特定可能な記録の開示を求められることができる連邦法であり、この法律により、自分に関する情報が政府によって正確に記録されているかどうか確認することが可能であるが、フロリダ州にはそのような法律は存在しない。

- b) 捜査情報 (捜査中で確実な情報が得られていない場合や告訴人の身元情報)
- c) 財政情報 (監査に関連のある監査報告書以外の他の書類や記録、対象機関が決定または決定見込みの通知を入札者に行うか、入札が行われてから 10 日以内のどちらか早期の期限までの入札情報、歳入局 (the Department of Revenue) で所有されている納税者情報など)
- d) 法の執行に関する情報 (機密性のある資料提供者の個人情報や囚人等の監視体制に関する情報、犯罪犠牲者の身元や個人資産に関する書類のうち、定期的に犠牲者から受領していた情報、性的犯罪や幼児虐待の犠牲者に関する情報、青少年情報、緊急ダイヤル 911 で緊急サービスを依頼した者の名前、住所、電話番号、その他個人を特定する情報)
- e) 裁判情報 (開示することにより、裁判に重大な脅威をもたらすなど、裁判上、支障を及ぼす可能性のある刑事裁判記録、被告人訴訟当事者などの権利を擁護するために非開示とすることが妥当な民事裁判記録、対象機関によって作成された大陪審での審理内容など)

情報公開法は、司法部門には適用されないが、司法機関文書へのアクセスを認める憲法上の権利が存在する。フロリダ州最高裁判所規則は、裁判所情報へのアクセスに関し、法律で別途定められない限り、裁判情報を非開示とする際には、公共にその正当な理由の通知がなされなければならないとしている。

- f) 患者情報（患者の医療情報、資格を持つ健康管理医によって作成された身体又は精神診断及びその治療に関する情報）
- g) 出生及び養子縁組情報（出世記録、出生証明書に含まれる家柄や結婚歴、医療情報、養子縁組に関する情報）
- h) 死亡証明書及び流産に関する情報（胎児の死亡原因及び死亡証明書、胎児死亡情報に含まれる家柄や結婚歴、医療情報）
- i) 教育情報（教育情報に関する学生のプライバシーに関する情報）
- j) 議会情報

情報公開法自体は立法部門には適用されないが、いかなる者にも非開示事項でないすべての議会情報へのアクセスを認める憲法上の権利が存在する。

(7) Open Government Sunset Review

一度立法化された非開示事項であっても、Open Government Sunset Review 法に基づき、制定から5年後に議会で再度審理し、再び立法化しない限り、非開示事項として適用外となることになっており、時世の変化に対応した非開示事項の厳しいチェックが議会に義務付けられている。



フロリダ州議会議事堂

⑤ 文書閲覧に関する連邦法の優位性

一般的なルールとしては、州法で公開されることとなっている文書でも、当該文書の機密性に関し、連邦法と州法との間に絶対的な不一致が存在する場合に限り、連邦法が州法より優先され、一般に公開されないこととされる。

対象機関が持ち得る著作権に関しては、フロリダ州の場合、対象機関が職務遂行上、作成した公文書のうち、データ処理用ソフトウェアを除くいかなる公文書の著作権も対象機関が所持する権限はないとされる。

また一方、連邦著作権法では、著作権を持つ作品の複製や売買等による公衆への流通などを認めた独占権を著作権者に付与しているが、州の対象機関が受領した文書が連邦著作権法に基づく著作権により保護されるという事実をもってしても、当文書が非開示事項とされる理由にはなり得ないとフロリダ州政府司法局では結論付けている。

⑥ 仲裁制度と裁判

一般的には、情報公開法及び公開会議法に係る争いは、まず州司法局の行う仲裁計画（Open Government Mediation Program）による解決が試みられる。当該プログラムでは、公文書等への公共のアクセスに係る住民（マスメディア）と対象機関の間の論争を訴訟に代わるものとして仲裁する。1999年度は、約115件の仲裁が実施され、そのうち104件が情報公開法、15件が公開会議法に関するものであり、情報公開法による仲裁が圧倒的に多く、その大多数の案件は、24時間以内に解決がなされるが、案件によっては1ヶ月以上要するものもある。

しかし、当該仲裁プログラムに限界がある点としては、あくまでこのプログラムに参加するのは任意であり、論争にかかわる当事者は、この仲裁プログラムへの参加を法律により強制されているわけではないということである。現実に仲裁への参加を呼びかけても前述の115件中23件において、対象機関に拒否されている状況にある。

また、州弁護士は、情報公開法違反の職員を告発することができ、その違反には最終的に民事罰となる可能性のある違反も含まれる。

更には、対象公文書を閲覧する権利やコピーする権利を拒否されたいかなる者も、対象機関を相手取り、強制的に情報公開法を遵守させるための住民訴訟を巡回裁判所に提起することができる。この訴訟が提起されると、直ちに聴取（hearing）が行われ、他の裁判に優先して審理が行われることとなっている。訴訟が提起されるまで、対象機関が正当な理由もなく要求に従わず、不当に遅延させた場合、そのような行為は違法拒絶同然の扱いとなる。裁判所が公文書を閲覧、検査、コピーさせることを対象機関が違法に拒絶したと判断すれば、公開が命じられるのはもちろんのこと、法を遵守させるために要した弁護士費用や裁判所費用等の経費を対象機関が負担するよう命ずることができることとなっている。

⑦ 法律違反によるペナルティー

情報公開法違反を承知の上で、公文書へのアクセスを拒絶した職員は第一級軽犯罪の刑事罰に問われ、1年以内の禁固又は罰金\$1,000、或いは双方の処罰が与えられ、職務停止や事務所から排除されることとなる。故意でない情報公開法違反の場合は、民事違反に問われ、\$500以内の罰金が課せられることとなる。

⑧ 公文書の閲覧、コピーに要する費用

公文書の情報公開は、すべての文書管理者に課せられた州法上の義務であり、歳入を生み出す作業だと考えられるべきではないとされている。このため、公文書の閲覧は特別に

法律で規定されない限り、無料で公開されなければならないこととなっている。

コピーの場合、情報公開法では無償で情報提供を行うことを禁じているわけではないが、対象機関は、情報公開法及び特定文書で他の法令で規定されている経費を超えない額で、料金を請求することができることとなっている。特に規定のない文書については、通常、14” × 8 1/2” 以下のサイズのコピーを取る場合、片面につき 15 セントを上限に料金を請求が可能で、両面コピーの場合は 1 枚につき 5 セントまでの追加請求が可能である。公文書の証明書のコピーには 1 枚につき 1 ドルを上限に請求が可能である。また、コピーが広範囲な情報量にわたる場合等には、実際の経費に基づき正当な額を請求することが可能である。

⑨ 公文書の管理

公文書の保存管理に関しては、情報公開法とは別に文書保存法 (Retention Law; 法令 257) が存在し、公文書は、フロリダ州政府図書情報サービス課 (Divisions of Library & Information Services) が作成した文書保存計画 (retention schedule) に従い、保存管理や処分、破棄が行われなければならないとされ、州政府が対象機関に対し、統一かつ包括的な指導を行っている。

文書保存計画に従い、基本的な文書保存の考え方を定めた “The Basic of Records Management” の手引書に加え、対象機関ごとに保存すべき文書名とその保存年限を具体的に記載した 14 冊からなる一般文書保存計画 (General Records Schedule) が作成されており、それに基づき各対象機関は文書保存を行っている。各文書の保存年限にあたっては、同一文書であっても文書コピー (Record Copy) とその副本 (Duplicates) 別に保存することとされており、文書コピーには当該文書に応じた具体的保存期間が設定され、副本については、当該情報が時代遅れとなり、新たなものにとって代わられるか或いは保存価値が消失するまで保存するものとされている。さらに法令に基づき、電子情報やマイクロフィルムの管理の仕方に関するガイドも策定されている。対象機関が公文書を廃棄する場合は、その都度、州政府の許可を得る必要はない。通常は、文書保存計画で定められた保存期間以上に長く保存しておく傾向が強く、非常に議論を呼ぶような事項に関する文書についてはなおさらその傾向が強い。

ACCIDENT RECORDS

This record series consists of all transportation accident reports, general correspondence and property receipts concerning fatality or non-fatality accidents. The accident report includes information on vehicles involved, occupants, time, and circumstances.

RETENTION:

- a) Record copy. 4 fiscal years provided applicable audits have been released.
- b) Duplicates. Retail until obsolete, suspended or administrative value is lost.

General Records Schedule の例示 (事故情報に関する文書)

III. 公開会議法 (Government in the Sunshine Law)

[フロリダ州法第 286 章]

① 公開会議法概要

フロリダ州の公開会議法は、フロリダ州法第 286 章に規定されており、州内のあらゆる公共機関に適用され、以下に述べる法律の適用範囲、対象機関、対象会議、適用除外事由、事前通知、違反によるペナルティ等に関する規定がなされている。

② 公開会議法の要件

公開会議法は、前述州憲法(b)の規定に基づき、州及び地方団体の公共機関における議事への住民のアクセス権を認めた法律であり、委員が選出され、設立された委員会及び委員会の議題となることが予測される案件について、同じ委員会の 2 名以上の委員が議論する会議に適用される。公開会議法における基本的な要件は、以下の 3 つに分類される。

- ・ 公共の委員会(board or commission)は一般に公開されなければならない
- ・ 上記会議の正当な通知がなされなければならない
- ・ 議事録が取られなければならない

③ 語句の定義 (第 286 章第 11 項)

(f) 対象会議

ボードやコミッションミーティングのような公式な委員会はもちろんのこと、協議や審議といったより非公式な会議も含まれる。ただし、いくつかの例外はある。勧告を行うことを目的とした諮問委員会 (advisory boards) は対象となるが、事実関係を明らかにするためだけを目的として設立された委員会は対象外となる。例えばコミュニティカレッジの学長によって任命された委員会が従業員の労働状況について単に報告を行う場合は、対象外となるのである。

公開会議法では、当該会議が定数に達しているか否かは要件ではなく、あくまでも同じ委員会から 2 人以上の委員が出席し、委員会の議題となる案件について協議する会議であれば、いかなる形態の会議であろうと対象とされる。反対に委員 1 人のみ出席する会議や委員会の職員の間での会議は適用外となる。

電話や他の伝達技術を駆使して、上述のカジュアルな協議や審議を行う場合も公開会議法の対象とされる。また委員会で議論される項目についてある委員から他の委員に通知するため書面にて回覧すること自体は公開会議法違反とはならないが、委員会で未解決であるテーマに関し、委員の賛成、反対の見解を反映させ、署名により意思決定がなされるような書面が回覧された場合は、その書類は委員会の公式な活動とみなされ、公開会議法違反に問われることとなる。

(i) 対象機関

公開会議法は、州のすべての政府機関や公共事業体、もしくはすべてのカウンティ、市町村自治体、政治の一部分 (political subdivision) をなす政府機関や公共事業体の委員会に適用され、連邦政府機関は対象外となる。

州政府や地方団体にサービスを提供している民間団体の場合は、当該団体に政府機関機能の行使にかかる権限の委譲がなされていない限り、対象外となる。しかし、法律や公共機関によって設立された民間団体や公共の責務を履行するため、政府機関に成り代わってサービスを提供する民間団体は対象となる。

また公開会議法では、議会は正規の対象とされていないが、フロリダ州憲法第1条第24項(c)により、一部の非公開事由を除き、議会審議は公開されなければならないことになっていることから、その運用上、別途議会で定められている議会両院の運営手続きに関する規則により、議会審議の公開が義務付けられている。

裁判所の会議は、フロリダ州改正憲法の中では公開対象となっていないことに加え、権力分立の原則により、裁判所は、立法機関である議会が定めた公開会議法の対象機関には含まれていない。裁判所審理へのアクセスに関しては、合衆国憲法修正第1条及び修正第6条において保証された他の憲法上の権利が存在する。

④ 適用除外事項

公開会議法は、公共の目的に供するため、寛大に解釈されなければならないが、逆にその適用除外事由は、狭義に解釈されなければならないとされる。しかしながら、適用除外事由には様々なものがあり、以下に述べる事項はその主な適用除外事由である。

- ① 子供虐待関連会議（州の子供虐待死亡検討委員会 [the State Child Abuse Death Review Committee] や子供の死亡事故、特定人物又は事件について議論される地方委員会など）
- ② 教育関連会議（生徒の除名に関するヒアリングや学生記録に見られるデータの正当性を争うために開催されるヒアリング、特別教育プログラムへの生徒の配置又はその否認に関するヒアリングなど）
- ③ 未成年者関連会議（親権の終結に関するヒアリング、養子縁組に関するヒアリング、16歳未満の者又は精神的遅滞の者が性的犯罪に関する証言を行う際の刑事裁判及び民事裁判など）
- （ 裁判所審理については、フロリダ州憲法及び公開会議法は適用されないが、
裁判所審理へのアクセスを認める合衆国憲法上の権利が存在する。 ）
- ④ H. I. V への感染のテスト結果に関する会議
- ⑤ 病院関連会議（病院や外来外科センターの検討委員会や管理団体の会議、もしくは公共の病院や健康管理施設を賃借している民間会社の役員会など）
- ⑥ 保険関連会議（保険業者のリスク基盤保険計画又は報告書に関する州保険部の活動に関連する会議やヒアリングなど）
- ⑦ 調査関連会議（対象機関が調査内容に関する決断を下す会議など）
- ⑧ 訴訟関連（係争中の訴訟に関する対象機関とその弁護士との和解交渉や戦略会議に関するものなど）
- ⑨ 安全システム関連会議（対象機関が所有又は賃借している財産の安全システムに関する会議など）

⑤ 事前通知

会議の開催にあたっては、事前に通知がなされなければならないことになっており、その通知の仕方や時期は、会議の内容によっても異なり得るため、公開会議法では明確な規定はなされていない。通知の仕方については、会議の目的、内容を知らせる通知書が掲示されれば充分である場合もあるし、地方新聞への公表が必要となる場合もある。対象機関

は、メディアや住民が当該会議に出席できるようしかるべき時期にしかるべき方法で会議の通知をしなければならないとされる。

会議の通知に関しては、州司法局では以下のようなガイドラインを作成し、各対象機関に指導を行っているが、法的強制力は存在しない。

- ①通知書には会議の時間、開催場所を含むものとし、可能な限りアジェンダも提供するものとする。
- ②通知書は、その開催目的とともに、目立つように対象機関事務所の存在する場所に掲示するものとする。
- ③緊急性の高い協議については、その状況に応じ、もっとも適切かつ効果的な時間の余裕をもって通知するものとする。また、特別な会合は少なくとも 24 時間前には公に通知するものとする。
- ④記者発表又は通信社、他のメディアへの電話連絡は、非常に効果的である。一般に大きな関心が寄せられる地域再区分や予算、税金などのテーマについては、地方新聞への広告を行うことが適切である。



フロリダ州司法局 (Office of the Attorney General)

⑥ 議事録

公開会議法では、公共の会議の議事録は、即座に記録され、公共の閲覧に供することとされている。会議の記録に録音物が使用されることは許されるが、書面による議事録も即座に取りまとめられなければならないとされている。議事録は、たとえ委員会のメンバーに送付される前や委員会によって公式に承認される前であっても、議事録を取りまとめるべき担当者がその職務を行使した時点で公文書とみなされる。

議事録は逐語的に転写される必要はなく、会議での議論の内容をまとめた要約で問題なく、またテープレコーダーにより録音される必要もないとされている。

⑦ 公開会議法違反

(7) 法律違反によるペナルティ

公開会議法違反と認識しながら、違反した場合には、いかなる対象機関の対象会議のメンバーであっても、第2級軽犯罪の刑事罰に問われ、60日以内の禁固ないしは\$500以内の罰金、又はその双方の罪に問われる。有罪となれば、州知事の行政命令によって、違反職員は事務所から排除されることになる。また、公開会議法に違反したいかなる者も民事上の罪に問われることとなり、\$500以内の罰金が課せられる。その際、正当な弁護士料や裁判費用は当該機関が負担することになる。

(i) 裁判所命令又は確認宣言による救済

巡回裁判所には、州のいかなる市民の申請に基づき、公開会議法に違反した対象機関に対し、公開命令又は住民の権利を確認する確認宣言を発する権限が与えられている。

3 フロリダ州都タラハシ市での運用方法

それでは次に、フロリダ州タラハシ市における公開会議法及び情報公開法の実際の運用方法を見てみることにしよう。

(1) タラハシ市の概要

フロリダ州の州都で、人口はおよそ14万5千人。現在は政治の中心地であるが、古くは農業、とりわけレオンカウンティの田園地帯での綿花のプランテーションで栄えた都市である。起伏した丘陵地帯や緑に覆われた木々、格子状の街路網などが街の特徴としてあげられる。タラハシ市は1824年、当時の Florida Territory の州都として指定された。



タラハシ市章

(2) 情報公開法 (Public Records Law)

I. 開示請求運営マニュアル (Administrative Policies & Procedures Manual)

タラハシ市では、情報公開の基本的方針及びその一連の手続きについてまとめた運用マニュアル (Administrative Policies & Procedures Manual) を作成しており、市内対象機関に対し、開示請求に関する統一的な指導を行っている。

II. 開示請求への対応

① 体制

市の情報公開請求は、市の会計担当官 (Treasurer Clerk) が窓口となっており、開示請求は、まずこの会計担当官が一手に対応する。また、タラハシ市内の対象機関の各セクションにもそれぞれ開示請求に係る担当者 (representative) が配置されており、情報公開請求があれば、市の会計担当官から関係機関担当者に連絡がなされ、開示希望文書の所在の確認や入手可能か否かの決定が行われる。また、開示請求文書を非開示とするか否かについての判断が困難である場合には、市の弁護士 (City Attorney) に相談することになっている。

② 開示請求の申し込み

情報公開法では、開示請求の申請を必ずしも書面において行う必要はないとされるが、タラハシ市では、請求内容をより具体的かつ詳細なものとするため、申請者に所定の様式（下記参照）への記入を要請し、請求文書の特定が容易になるよう努めている。しかしながら、これは決して書面以外の申請を認めないという意味ではなく、仮に申請が電話や手紙でなされた場合には、市の会計担当者が申請者にその内容をよく確認の上、申請者に成り代わり、所定の下記様式へ記載することが義務付けられている。

③ 開示請求への回答

情報公開法では、請求への回答期限を明確に定めておらず、資料回収や非開示事項の削除に要する時間が対象機関に許される時間であるとされることは前述のとおりであるが、タラハシ市の場合、基本的には、3日以内に回答、資料閲覧、コピーまでできるように対応しており、即日で公開されることも少なくない（もちろん資料閲覧、コピーは開示又は部分開示の決定をした場合に限る）。当該文書が膨大な量に及び、3日以内に対応できない場合には、必要最小限の期限延長を行っている。

文書は書面だけでなく、電子システムにより管理しており、請求文書が具体化されれば瞬時に検索できるようになっており、開示請求に迅速に対応可能なシステムが構築されている。

CITY OF TALLAHASSEE	
FORM TC-101	REQUEST FOR PUBLIC RECORDS
INSTRUCTIONS: Please complete section 1 when making request. Request for information and/or copies should be as specific as possible in that this should enable the requested department(s) to address your request in a shorter time period.	
SECTION 1	
Name _____	Date _____
Address _____	Phone: H _____
	W _____
Request: _____	

Signature: _____	Rec. By: _____

タラハシ市への情報公開申請用紙

④ 文書保存

文書の保存及び廃棄に関しては、州政府作成の文書保存計画に従って行われており、その計画に従いさえすれば廃棄する度に州政府の許可を取る必要はない。通常、文書保存計画で保存期間を超過している文書でも、より長く保存しておく傾向にあり、非常に論議を

呼ぶようなテーマに関する文書は、なおさらその傾向が強い。

⑤ 主な開示申請内容及びリクエスト数

情報公開請求の内容として特徴的であるのは、例えば水の浄化のされ方や、近所の道路修復にかかるコストといった自らの健康や生活など非常に身近な関心事にかかる請求が多いということであり、日本のオンブズマンのような公金支出の綿密なる調査のための申請は、スキャンダル等が起こらない限り、ほとんどない。

タラハシ市での年間の情報公開申請数は、1999年は305件、2000年には403件となっている。

(3) 公開会議法 (Sunshine Law)

タラハシ市において、公開会議法の対象となる代表的な会議としては、日本の自治体で部局長会議に相当するコミッショナーミーティングや市とカウンティが共催で実施する公聴会などが挙げられるが、ここでは、最も頻繁に開催され、タラハシ市民にとっても非常になじみ深いコミッショナーミーティングを例にとり、説明することとする。

○タラハシ市のコミッショナーミーティング

I. 開催頻度

コミッショナーミーティングは、2週間に1度開催され、公開会議法により一般に公開される。

II. 開催通知

会議の開催にあたっては、広報誌や市の掲示板及びインターネットで開催を知らせている。

III. Agenda

ミーティング前に、会場入り口手前に置かれ、事前に参加者が自由に入手できる状態にされている。

IV. 会議における出席者の発言

コミッショナーミーティングにおいて発言を希望する者については、事前に所定の申請用紙に必要事項を記入の上、事務局に提出してもらうことを強く奨励している（ただし、義務ではない）。公開会議法では、参加希望者の出席そのものを制限することは許されていないものの、出席者の発言を制限することに関する規定はないため、対象機関がそのような制限を加えることは可能であり、実情は対象機関によって様々である。タラハシ市の場合、出席者の発言時間は1人3分以内に限定されており、会議出席者には会議中に以下のような3度の発言機会が与えられている。また、多数のグループで会議に出席し、会議での発言を希望する場合は、グループ全体の意見を集約して発言する代表者の選出を強く奨励している。

- ① 公聴会 (Public Hearing/Public Workshop) の時間帯 (テーマは定められた項目)
- ② 事前に所定申請書にて申請を行っている者であれば、住民自由発言時間 (Scheduled Citizen Appearances) の時間帯 (いかなるテーマでもOK)
- ③ 議題の中で最後に設定されているその他事項 (Unagendaed Business) の時間帯 (い

かなるテーマでもOK)

4 今後の展望及び改善点

フロリダ州では、先の大統領選挙で、ブッシュ、ゴア両候補の得票の再集計をめぐる州の選挙管理委員会の会議が、関心度の高さゆえ多数の住民が参加することを想定し、会場を屋外の駐車場に変更して開催をしたり、適切に集計されなかったとする両候補の投票用紙が住民やマスコミによって開示請求がなされ、再調査がなされるなど、住民及びマスコミの会議及び公文書へのアクセスの権利意識がしっかりと根付いている。しかしながら、一方で非開示条項が複雑多岐にわたり存在することから、非公開又は非開示情報と判断した行政側と住民との間で争いが発生していることも事実である。これらを解決するため、行政側の職員のより充実した教育がなされることが、開かれた政府を実践していく上で今後必要な課題とされている。

また、あるカーレースにおいて、不慮の事故により死亡した著名ドライバーの事故直後の現場写真の公開を巡り、マスコミが公開を迫ったのに対し、未亡人が非公開を要望したことから、議会で新たに非開示とすべきか否かの議論がなされるなど、フロリダ州では常にこのような個別具体の非開示条項の法制化を巡る議論が絶えない。マスメディアはより多くの情報を開示してもらえよう非開示条項を安易に増やさないよう働きかけを強めているだけに、今後このような非開示条項をめぐる議論がますます過熱してくるのは必至の情勢である。そういう意味では、今後より具体的に様々なケースを想定して、非開示にすべきかどうかの議論を行い、非開示すべきものとそうでないものとの区分を明確にしておく必要があるとされている。

また、住民が行政期間に出向がなくとも、必要な情報をできる限りインターネットから電子情報として得られるようなシステム作りが、現在検討されており、フロリダ州では、今後より積極的な情報発信が更に実践されることが多いに期待されている。

第4節 イリノイ州における情報公開

1 情報公開法 (The Freedom of Information Act)

(1) 歴史的背景

イリノイ州の情報自由法 (The Freedom of Information Act : 以下「FOIA」という) は、1984年7月1日に施行されたが、これは全米50州で最後から2番目に遅いものであった。同法の施行が遅れたのは、歴代のシカゴ市長 (Mr. Richard J. Daley [1955-76], Mr. Michael Bilandic [1976-79], Ms. Jane Byrne [1979-83]) が情報公開に対して積極的ではなかったからと言われており、Mr. Herald Washington [1983-87] が市長になってから制定への動きが活発になった。ちなみに、全米で最後に情報公開法を施行したのは、ミシシッピ州であった。

(2) 制度概要

(ア) FOIA の概要

イリノイ州の FOIA は、イリノイ州法第5編第140章の第1条から第11条までに規定されており、州内のあらゆる公共団体に適用される。そして、同法では基本的には全ての公文書を開示すべしとしながらも一定の事由に該当する場合には開示義務が免除されるとして適用除外事由が列挙されているほか、公文書開示請求にかかる手続、公文書の保管、情報入手にかかる費用、そして請求文書の開示が拒否された場合の通知及び提訴等に関する規定が置かれている。

一般に連邦法と州法の関係は、連邦憲法修正第10条に「Restrictions upon powers of States」と連邦法の州法に対する優位性が規定されているとおりであり、州の FOIA では連邦法の FOIL より緩やかな (抵触する) 規定を設けることはできないとされる。

(イ) 語句の定義 (第2条)

① 公共団体 (public body)

FOIA が適用される『公共団体』とは、州内の全ての立法機関、行政機関、諮問機関、州立大学、単科大学、カウンティ (county : 州の下部機構)、タウンシップ (township : 主に中西部に存在する憲章を持たない地方団体)、市、村、法人格を有する町 (incorporated towns)、学校区 (school district)、その他市町村における全ての自治体 (corporation)、省 (board)、局 (bureau)、委員会 (committee) または州政府の委員会 (commission)、そして経費の全部または一部が税収入による支援を受けている或いは税収入により運営される前述の委員会または小委員会、その他の団体を補助する全ての機関を意味する。」

② 人 (person)

FOIA が適用される『人』とは、全ての個人、団体組合 (corporation)、協力団体 (partnership)、会社、個人的に或いはグループとして活動する組織または協会を意味する。」

③公文書 (public records)

FOIA が適用される『公文書』とは、全ての記録 (records)、報告書 (reports)、申込用紙 (forms)、著作物 (writings)、書簡 (letters)、覚え書き (memoranda)、会計簿 (books)、書類 (papers)、地図、写真、マイクロフィルム、記録カード、録音・録画済テープ (tapes, recordings)、処理済み電子データ、記録済み情報 (recorded information)、その他物理的形式や特性に関わらず、作成された、使用されたことがあるまたは現在使用され、收受され、所有されているまたは公共団体の管理下に置かれている記録用資料の全てを意味する。」

④コピー (copying)

FOIA が適用される『コピー』とは、写真による、または電子的、機械的、その他のプロセス、機器、手段による公文書の再製を意味する。」

⑤公共団体の長 (head of the public body)

FOIA が適用される『公共団体の長』とは、長官 (president)、市長、議長 (chairman)、統括官 (presiding officer)、局長 (director)、警察署長 (superintendent)、部課長 (manager)、公共団体において主要な行政権限を有する監督者 (supervisor) その他の者またはそれらの者により正当に指名された者を意味する。」

⑥ニュースメディア (news media)

FOIA が適用される『ニュースメディア』とは、新聞その他の定期刊行物、ニュースサービス、ラジオ局、テレビ局、地域アンテナテレビサービス、または公共ニュースフィルム (news reels) その他映画ニュース (motion picture news) に携わる者や会社を意味する。」

(ウ) 情報開示請求にかかる手続 (第3条)

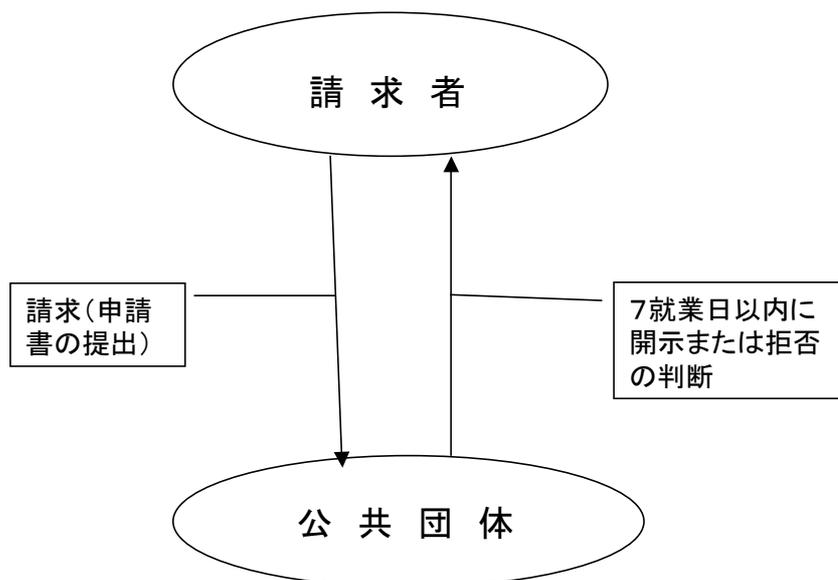
公文書開示請求は、請求者が申請書を提出することにより行われ、公共団体は速やかに開示請求された公文書を請求者に開示しなければならない。これについて、公共団体は申請書を受理してから7就業日以内に、請求文書を検索してその内容を検討した結果、以下のいずれかを行わなければならないこととされている[次ページ図参照]。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①開示要求に従って公文書を提供する。②文書により開示要求を拒否する。 |
|---|

そして、7就業日以内に回答しない場合は、開示の拒否と見なされる。

一方、連邦法においては、公文書の開示請求にかかる回答期限は20就業日以内とされている。

[図①]



開示請求手続きの流れ

以下の事由に該当し7就業日以内に開示できないような場合には、更に7就業日を与えられるが、合計で14就業日を限度とされている。また、所定の事由により7営業日を延長する場合は、最初の7就業日以内に請求者に通知文を送付し、①回答が遅れる理由、または②開示されるか拒否されるかが決定される期限を示さなければならない。

- ①請求文書の全部または一部が別の場所に保管されている場合
- ②請求文書が膨大な量である場合
- ③請求文書がさまざまに分類されており更に調査が必要な場合
- ④請求文書を探し出すことができず現在も調査中である場合
- ⑤請求文書が後述の適用除外事由に該当するかどうかを検討する必要がある場合
- ⑥7就業日以内に請求文書を開示することで当公共団体の業務に不当な負担を与えるまたは影響を及ぼす場合
- ⑦開示するかどうかの決定または開示要求された公文書に対して相当な利害関係を持つ公共団体と協議する必要がある場合

公共団体では、情報開示請求を扱う公文書アクセス担当官（以下「FOI Officer」）を任命しているが、自治体の規模により各局に一名ずつの場合（例：シカゴ市）や、自治体内に数名の場合（例：スプリングフィールド市）、一名のみの場合（例：アルコール市、キャロルストリーム村）がある。

FOI Officer は公文書の開示請求を受けると、特にそれが訴訟や警察関連資料である場合には、開示の是非について顧問弁護士 (Attorney) に相談しその判断を参考にしている。

また、FOI Officer の職務は、請求に従い現存する公文書を開示するだけであり、その書類の詳細について説明する必要はない。

更に、FOI Officer は専門職ではなく他の仕事を兼務している場合が多く、請求内容を明確にしないと回答に時間がかかるので、重要なのは以下のとおりとされる。

- ①Timeliness (出来るだけ早く回答すること)
- ②Clarification (請求内容を明確にすること)
- ③Communication (請求者と連絡を密にし、回答期限の延長や開示拒否の場合には、適切に説明すること)

また、数名の FOI Officer に実際に聞いたところ、頻繁に請求される情報は、誕生・死亡かかる資料 (vital records)、結婚・離婚にかかる資料、警察情報 (犯罪、交通事故等)、地域に関する情報 (区画計画、環境汚染等)、各種資格・登録に関する情報 (営業資格、ペットの登録等) 等ということである。

(エ) 公文書の保管 (第 5 条)

公共団体は、FOIA 施行後に作成、受理された公文書を保存し、カテゴリー別に文書目録を作り、検索または複写できるようにしなければならない。

また、イリノイ州法第 50 編第 205 章公文書保存法 (Local Records Act : 以下「LRA」という) には州内自治体の各部局 (agency) における公文書の保存及び廃棄方法が規定されている。各 agency は LRA の規定に従って公文書を保存し、公文書委員会 (Local Records Commission : メンバーは以下のとおりで、人口 300 万人を超えるクックカウンティではシカゴ市長を含める) を設置してその承諾を得て公文書を廃棄 (dispose) する。

- 委員長 : カウンティ委員会委員長 (Chairman of a County Board)
- 委員① : 市町村長 (Mayor or President of a city, village or incorporated town)
- 委員② : 州政府顧問弁護士 (State's attorney)
- 委員③ : カウンティ会計監査官 (county auditor)
- 委員④ : 州公文書保管担当官 (the State Archivist : アドバイザーとして)
- 委員⑤ : 州歴史専門家 (the State historian : アドバイザーとして)

公文書法の規定に従い既に廃棄した書類の開示を請求された場合には、「州法上の許可を得て廃棄したので、請求文書を提供することはできない。」と請求者に拒否理由を説明することになる。また、イリノイ州公文書館職員によると、館内の書庫はかなり老朽化しておりスペースも足りなくなっているのが問題ということであった。

(オ) 情報入手にかかる費用 (第 6 条)

公共団体は、公文書の再生産や確認、また公文書のコピーにかかる公共団体の備品の使用にかかる実費のみを請求することが許され、資料を調査し再検討するのに必要な人件費を請求することは認められない。一方、連邦法では調査、再検討、コピーにかかる全ての費用を請求することができることとされている。

(カ) 適用除外事由（第7条）

FOIAは、原則として全ての公文書を開示すべしとしながらも、適用除外事由を列挙し、それに該当する情報を含む公文書の検索及びコピーは免除されると規定している。その36もの適用除外事由は、以下の7つに集約される。

- ①連邦法または州法、規則（rules and regulations）で開示が禁止されている情報
- ②もし公開されれば、個人のプライバシーを不当に侵害することが明白な情報
*連邦法では各人は自己のプライバシーに関する情報の開示を差し止めるよう連邦機関に要求することができるが、州法にはそのような規定はない。
- ③警察の捜査、警察権の行使、犯罪者の矯正、犯罪歴等に関する情報
- ④教育関連情報（調査・教材・図書館供覧情報、資格試験の問題と解答、学部成績、大学の苦情処理手続きなど）
- ⑤ある種の訴訟その他の法的手続きに関する情報（捜査記録や、刑事・民事・行政訴訟に関する公共団体と顧問弁護士または監査役との協議記録や訴訟に備えてまとめた書類、公共団体との団体交渉に関連する最終的な同意書以外の書類など）
- ⑥公共団体内の業務に関する資料（職員に対する各種マニュアルや手引書、最終的な意思決定が行われる前の各種書類、イリノイ州会議公開法（The Open Meetings Act：詳細は後述参照）で秘密にすることが認められている会議の議事録、データ処理機械へのアクセスに関する情報、公共団体の内部規則や慣習、学問・雇用または資格取得のための試験問題、解法その他の試験情報など）
- ⑦個人や公共団体の業務上または財政上の利益保護に関する情報（貿易に関する秘密事項、有用な公式やデザイン、建築家やエンジニアの建設計画、公共団体の市場金融取引や金融機関の監督にかかる情報など）

適用除外事由に関する連邦法との違いは、州法の方がより細部にわたる具体的な規定をより多く挙げているという点である。

(キ) 情報開示の拒否と提訴（第9条～第11条）[次ページ図参照]

公文書の開示要求が拒否される場合には、各公共団体または公共団体の長は請求者に対し、以下の4点を文書により通知しなければならない。

- ①開示請求が拒否されたこと
- ②拒否の理由
- ③拒否の決定をした責任者の氏名及び肩書または所属部署
- ④公共団体の長に訴えを起こす権利もしくは拒否の決定が公共団体の長によりされたのであれば司法判断を受ける権利が請求者にあること

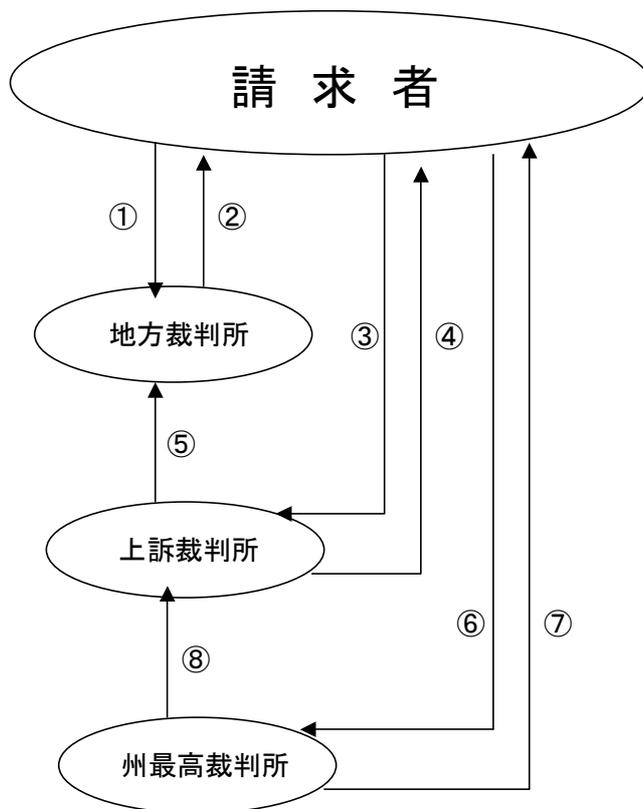
訴訟では、公的機関側に適用除外事項の根拠の証明責任があり、開示請求者に有利である。また、第一審ではFOIAのケースが優先され、訴訟手続きは通常迅速に行われる。

一般的に、新聞社などは個人に比べて金銭的に余裕があるので、しばしば訴訟を提起する。ちなみに、自己の弁護士費用は、勝訴・敗訴に関わらず支払う義務がある。

イリノイ州の年間訴訟件数は、第一審は5～10件、第二審は2～3件、第三審（最終審）は1件程度で、訴訟提起（下図の①）以降の流れは次のとおりである。

1. 地方裁判所 Local Circuit Court → 請求の承認または棄却 (②)
2. 上訴裁判所 Appellate Court (州内各 district[計6ヶ所]にある。)
“Did the trial judge properly apply the law to the facts of the case?”
(③の請求に対し、第一審の判断に基づいて審査する。)
→ 「第一審の判断が正しい」 (④) または 「第一審に差戻し」 (⑤)
3. 州最高裁判所 State Supreme Court (Springfield)
・ 上訴を断ることも受け入れることも出来る。
“Did the trial judge properly apply the law to the facts of the case?”
(⑥の請求に対し、第二審の判断に基づいて審査する。)
→ 「第二審の判断が正しい」 (⑦) または 「第二審に差戻し」 (⑧)

[図②]



訴訟手続きの流れ

(3) FOIA を適用する際の問題点

各自治体でのインタビューにより、イリノイ州における FOIA についての問題点が指摘されたが、それらを列挙すれば次のとおりである。

- ①個人情報 (private records) の解釈が、各自治体の情報公開担当官 (Freedom of Information Officer または FOIA Officer) によって一貫していない。
 - ②広範な適用除外事由 (exemptions) の適用をめぐる問題が生じる場合がある。
 - ③リクエストされた公文書を適切に検索 (search)、確認 (review)、複製 (copy) して回答するための時間と人材が不足している。
 - ④公的機関には「この請求者はこの情報を悪用しないだろうか」、一方で請求者には「公的機関は情報を隠しているのではないか」というように、当事者双方に疑念 (suspicion) が存在している。
 - ⑤裁判所で判断を下しても、情報開示や弁護士費用について拘束力がない。
 - ⑥FOIA には適用除外事由 (exemption) が多数あり、普通の人には分かりにくいものである。また、リクエストに対する返答に時間がかかり、すぐに情報が必要な場合には、その対応の遅さに不満を感じることもある。
- (以上、イリノイ州司法長官補佐、イリノイ州新聞同盟事務局長など)

2 会議公開法 (The Open Meetings Act)

(1) 歴史的背景

イリノイ州の会議公開法 (The Open Meetings Act : 以下「OMA」という) は、1957年7月11日に施行され、大幅な修正が1967年、1981年、1994年と三度にわたって行われた。ちなみに、公式の名称は「会議関係法 (An Act in Relation to Meetings)」である。

(2) 制度内容

(ア) OMA の概要

イリノイ州の OMA は、イリノイ州法第5編第120章の第1条から第6条までに規定されており、州内のあらゆる公共団体に適用される。そして、同法では基本的には全ての会議を公開すべしとしながらも一定の事由に該当する場合には公開義務が免除されるとして適用除外事由が列挙されているほか、会議の公示方法、議事録の作成保管、秘密会議の条件等に関する規定が置かれている。

(イ) 語句の定義 (第1条第2項)

①公共団体 (public body)

OMA が適用される『公共団体』とは、州の全ての立法機関、行政機関 (executive, administrative bodies) 及び諮問機関、カウンティ (county : 州の下部機構)、タウンシップ (township : 憲章を持たない地方団体)、市、村、法人格を有する町 (incorporated towns)、学区 (school district)、その他市町村における全ての団体組合 (corporation)、省 (board)、局 (bureau)、委員会 (committee) または州政府の委員会 (commission)、

そして経費の全部または一部が税収入による支援を受けている或いは税収入を使用する前述の委員会または小委員会、その他の団体を補助する全ての機関を意味するが、州議会及びその委員会 (committees or commissions) は含まれない。」

②会議 (meeting)

OMA が適用される『会議』とは、公の業務について議論する目的で開催される、定足の過半数を占める公共団体における委員による集会を意味する。」

(ウ) 適用除外事由 (第2条(c))

OMA では、公共団体の全ての会議は公開することとされているが、議題により 15 もの適用除外事由が規定されており、それらは以下の6つにまとめられる。

- ①雇用・任命関連 (公共団体における特定の職員の任命、雇用、報酬 (compensation)、処罰、業績、解雇に関する議題、及び公共団体と職員または職員組合との団体交渉等に関する議題など)
- ②法律関連 (法的証拠や証言、訴訟、囚人再検討委員会等に関する議題など)
- ③取引関連 (公用不動産の購入または賃貸借、公有財産の売却または賃借の価格設定、有価証券の売買や投資契約、公営企業の業務に関する議題など)
- ④安全・犯罪関連 (雇用者、学生、職員、公有財産への危険を確保するための緊急安全手続きや人員配置、安全器具の使用に関する議題、情報提供筋や諜報員・施設に関する議題など)
- ⑤学校関連 (学生の懲戒に関する議題、特別教育プログラムに配置した学生および学生個人に関する議題など)
- ⑥その他

(エ) 会議の公示 (第2条第2項、第3項)

公共団体は、暦年または会計年度当初に今後1年間に開催される定例会の日時、場所及び議題を会議の少なくとも48時間前までに公示しなければならない。また、各定例会の日時の急な変更の場合も、遅くとも48時間前までに公示されなければならない。

公示は、以下の2つの方法によらなければならない。

- ①公共団体の本庁舎に、もし事務所がなければ会議の行われる建物に公示する。
- ②年間を通じて会議の公示を行いたいと申請したマスコミ各社に通知文を送付する。

(オ) 議事録 (第2条第6項)

公共団体は、会議が公開または非公開であるかに関わらず、全ての会議の議事録を作成し、それを保管しなければならない。例えば議事録の内容は以下のとおりだが、それだけに限られない。

- ①会議の開催日時及び場所
- ②会議の出席または欠席したメンバー
- ③提案、審議、決定された全ての事項、全ての決議記録に関する議論の概要

また、議事録を作成保管する目的は、以下のとおりである。

- ①公共団体が自らを保護する正確な手続記録を保持するため
- ②会議公開法に違反問題が発生した際、裁判所に調査用の記録として提出するため

(カ) 秘密会議の条件（第2-a条）

公共団体は、適用除外事由に該当する案件について、出席定足数の過半数を得ることにより、その会議の全部または一部を秘密会議とする、或いは将来の具体的な日に秘密会議を開催することを決議することができる。その決議投票は公開されなければならない。

3 事例研究

ここでは、イリノイ州の各地方団体における FOIA の具体的な実施事例を、州都スプリングフィールド市、シカゴ市、アルコーラ市、キャロルストリーム村の順に紹介する。

(1) スプリングフィールド市

(ア) スプリングフィールド市の概要

イリノイ州の州都で、人口は約 105,000 人。イリノイ州の中央に位置し、シカゴ市へは車でおよそ 3 時間、飛行機では 1 時間弱である。

スプリングフィールドは、第 16 代アメリカ大統領アブラハム・リンカーン (Abraham Lincoln) が生涯で唯一所有した家 Lincoln Home があることでも有名で、毎年多くの観光客が訪れる。リンカーンは、1844 年から大統領に選ばれる 1861 年までの約 17 年間のこの家で過ごした。

(イ) スプリングフィールド市における情報公開

FOIA Officer は市職員の中から選出され市長により任命されるが、必ずしも弁護士 (lawyer) の資格を持っている必要はない。スプリングフィールド市における公文書開示請求は一年間に 700~1,000 件程度で、その半数以上は警察情報 (police report) である。

FOIA Officer は、開示した資料に関して請求者から受ける質問に対して、新たな説明文書等を作成したりする義務はない。あくまでも、リクエストされた資料を検索して、その資料が適用除外事項に該当するかを検討した上で提供するだけというのが基本とされる。ただし、その質問内容について詳しく知っている職員がいれば、その範囲で回答することはあり得る。

公文書の管理方法は、部署ごとに違っており統一することは困難とのことであった。



Springfield 市庁舎

(2) シカゴ市

(ア) シカゴ市の概要

シカゴ市は、五大湖の一つであるミシガン湖に面しており、クックカウンティにある人口約 300 万人の全米第 3 の都市で、市政移行は 1837 年である。

シカゴ市にはフォーチュン 500 にランクされる多くの大企業が本社ビルを構えるビジネスの中心地というだけではなく、美術、音楽、スポーツ等のエンターテインメントも盛んなエネルギー溢れる都市である。

(イ) シカゴ市における情報公開

シカゴ市では、1983 年（イリノイ州 FOIA の施行 1 年前）から市条例（Municipal Ordinance）を施行して情報公開を行っている。

FOI Officer は各部署に配置されおり、市全体では約 30 名である。市書記（City Clerk : 公選）が公文書の保存を監督しているが、その管理方法は部署により違っている。

会計監査局（Comptroller's Office）では、公文書（支出関係書）を 7 年間保存しており、新しい文書は市役所内、古い文書は別の建物内の書庫に保管している。電子情報はいつまで読み込むことができるか不明なので、当面は従来通り紙ベースまたはマイクロフィルムで保管されている。

また、シカゴ市消防局では、毎年約 300 件の情報開示請求があるが、1 2 年間で一度も訴えられたことはないとのことである。

公文書の保存及び廃棄に関しては、前述の公文書保存法（Local Records Act）の規定に従って行われている。

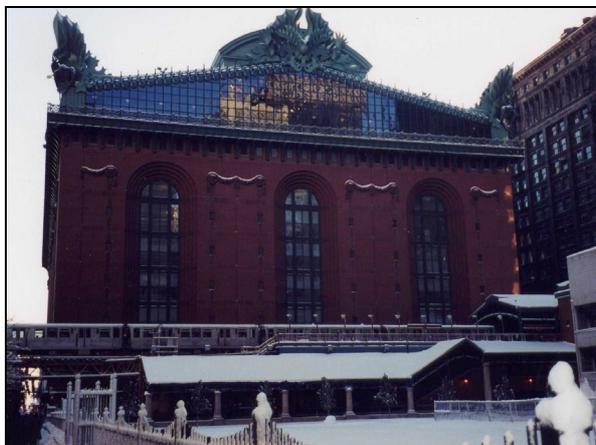


Chicago 市庁舎

市の公文書は以前、市役所内の Municipal Reference Library で保管していたが、スペースが不足したので、1～2ヶ月前にシカゴ市公文書館 Municipal Reference Collection (Chicago Public Library)に移された。

電子情報はいつまで残るか分からないため、紙ベースの資料の方が信用されている。ただし、電子的に情報を管理することは、万一の場合（火事等）のコピーとしては有効と考えられている。同公文書館で保存する主な公文書は以下のとおり。

- ①市条例 (Municipal Ordinances)
- ②新聞記事スクラップ (Clipping File) →1956 年以来 50 万点以上保管
- ③地域情報 (Community Area Information)
- ④地図 (Maps)
- ⑤選挙結果 (Election Results) →1886 年以降の選挙結果を保存
- ⑥市財政・組織関連資料 (Municipal Finance and Organization)
- ⑦市刊行物 (Local Government Publications)



Municipal Reference Collection (Chicago Public Library)

(3) アルコーラ市

(ア) アルコーラ市の概要

アルコーラ市は州都スプリングフィールド市の南東約 85 マイルに位置し、人口は約 3,000 人で、市政移行は 1856 年。ダグラス・カウンティ (Douglas County) のオフィスは車で約 20 分のタスコラ市 (City of Tuscola) にある。

アーミッシュ (Amish) のコミュニティが車で 10 分程度のところにあることから、観光名所「イリノイ・アーミッシュへの入口」としても知られている。

(イ) アルコーラ市における情報公開

公文書の開示請求は年に 5 件以下で 16 年間裁判で争ったことはない。しかし、リクエスト内容が不明瞭で電話または手紙で一件ずつ確認しなければならないことが問題で、情報開示請求者と常にコミュニケーションを取ることが最も重要と考えられている。

公文書は全て市庁舎の書庫にあるので、書類を探すのにあまり手間がかからない。公文書を廃棄する場合には、スプリングフィールドにあるイリノイ州公文書館 (Illinois State Archives) の承諾を得てから行っている。将来的には、公文書を CD-ROM や FD などで保管し、書庫スペースを節約することを検討している。



Arcola 市庁舎

(4) キャロルストリーム村

(ア) キャロルストリーム村の概要

キャロルストリーム村はシカゴ市の西約 50 マイルに位置し、人口 38,000 人。1989 年に住民投票 (referendum) を行い、ホームルールコミュニティ ("home-rule" community) となった。これは人口 5,000 人以上の自治体が対象の制度で、それにより連邦法及び州法に抵触しない限り独自の条例 (課税等) を設けることが許される。

(イ) キャロルストリーム村における情報公開

FOIA に基づくリクエスト件数は年間 200 件以上だが、最近 10 年間で情報公開を拒否したのは 5 件程度である。

1996 年よりパソコンを使って市条例 (Ordinances) と決議文 (Resolutions) のリストを管理しており、公文書の検索が効率的になったとのことである。

参考文献

- ① 「Tapping Officials' Secrets」
(2001年 The Reporters Committee for Freedom of the Press)
- ② 「Your Right to Know/New York State's Open Government Laws」
(1999年 State of New York)
- ③ 「NYSBA Government, Law and Policy Journal/Spring 2000/ Vol.2/No.1」
(2000年 State of New York)
- ④ 「Reporter's Handbook on Media Law」
(1999年 California Newspaper Publishers Association)
- ⑤ 「Government in the Sunshine Manual」 (2001年 First Amendment Association)
- ⑥ 「The Florida Public Records Handbook」 (2001年 First Amendment Association)
- ⑦ 「Florida Government in the Sunshine: A Citizen's Guide」
(1998年 Brechner Center)
- ⑧ 「A Guide to the Illinois Freedom of Information Act」 (1999年 State of Illinois)
- ⑨ 「A Guide to the Illinois Open Meetings Act」 (1998年 State of Illinois)
- ⑩ 「ILLINOIS/Handbook of Government」 (1999年 State of Illinois)
- ⑪ 「Manual on Illinois "Sunshine Laws"」 (1995年 Illinois Municipal League)
- ⑫ 「Illinois Blue Book」 (2000年 State of Illinois)
- ⑬ 「Descriptive Inventory of the Archives of the State of Illinois」
(1997年 Illinois State Archives, Office of the Secretary of State)
- ⑭ 「開かれた政府を求めて 米国情報自由法(FOIA)は生きている」 (1995年 花伝社)
- ⑮ 「情報公開法をつくろう ―アメリカ情報自由法に学ぶ―」 (1990年 花伝社)
- ⑯ 「情報公開と行政秘密 先進諸国の動向」 (1982年 早稲田大学出版社)
- ⑰ 「アメリカの情報公開」 (1998年 良書普及会)
- ⑱ 「アメリカ合衆国要覧」 (1997年 東京書籍)

参考 HP

- ① <http://www.usdoj.gov/foia/foiacase1.htm>
- ② <http://www.usdoj.gov/foia/overview.htm>
- ③ http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/
- ④ <http://www.usdoj.gov/oip/foi-act.htm>
- ⑤ <http://www.nfoic.org/web/index.htm>
- ⑥ <http://www.missouri.edu/~foiwww/citelist.html>
- ⑦ <http://foiadvocates.com/records.html>
- ⑧ <http://www.thefirstamendment.org>
- ⑨ <http://www.floridafaf.org>
- ⑩ <http://www.jou.ufl.edu/brechner>
- ⑪ <http://legal.firn.edu/sunshine/index.html>

(共同執筆者) ニューヨーク事務所 阿部所長補佐
尾崎所長補佐