

情報公開法を使って「防衛」情報は入手できるか

- 平和のための「ツール」としての情報公開法の意義と問題点を中心として -

報告者：河野 克純（憲法学専修）

（鹿児島大学大学院法学研究科法学専攻 M2 年）

「人民が情報を持たず、情報を入手する手段を持たないような人民の政府というのは、喜劇か悲劇へのプロローグに過ぎず、あるいはその両方であるかもしれない。知識を持つ者が無知な者を永久に支配する。自らが自身の支配者であろうとする人民は、知識が与える力でもって自らを武装しなければならない。」（ジェームズ・マディソン,1822年）

はじめに

「防衛」情報の実態

- ・戦前の秘密保護法制の歴史的展開 歴史的教訓：戦争を防ぐために秘密を作らせないこと、つまり「開かれた政府」を確保することが必要。
- ・戦後の秘密保護法制の復活 立憲平和主義に立つ日本国憲法とのかねあい
- ・「防衛」秘密の現況 1991年末時点では、「防衛」秘密全体で148,949件（1,874,044点）。
- ・新ガイドライン決定（1997年）と周辺事態安全確保法制定（1999年）、有事法制整備の動き
- ・「秘密扱い」の増大の懸念 cf.「周辺事態安全確保法第9条（地方公共団体・民間の協力）の解説（案）」（1999年7月）の具体的事例
「秘密扱い」の増大 = 国民の生命・身体・財産等の基本的人権に対する重大な脅威
ex.米軍の後方支援としての軍事物資輸送協力
- ・「防衛」情報公開の必要性 安全保障政策に対する「民主的コントロール」の必要性

「情報公開法」とは？～その意義を中心に～

- ・正式名称「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年5月14日法律第42号）
- ・情報の流れの逆転 「広報」と「情報公開」の違い
行政の判断による国民へ一方的な情報提供 国民の請求に応じて開示させることが可能
- ・「行政情報」は誰のもの 主権者たる国民の共有財産
- ・自治体先行 1999年4月現在、全都道府県、全政令市・中核市等、自治体の27.5%（908団体）
- ・情報公開法の先進的側面 組織的供用文書概念（2条）、「何人も」（3条）、「情報公開審査会」（18条以下）など
- ・情報公開のメリット ex.地方自治体条例の運用例：官官接待等の不正発覚など
- ・原則公開（不開示措置は例外） 情報開示請求権（3条）と開示義務（5条）
- ・情報公開法制度の仕組み

「知る権利」について

- ・「知る権利」 憲法21条（表現の自由）から派生した憲法上の抽象的な権利〔通説的見解〕
本条文には明記されず。かわりに、説明責任（アカウンタビリティ）概念採用（1条）。
- ・「知る権利」の意義 「開示請求権」の憲法的基礎、その制限として働く「不開示」の範囲を、必要最小限度に限定させる規範的意味という効果を持つ（憲法的要請）。
- ・「知る権利」不明記は問題か？ cf.鹿児島県食糧費訴訟判決（鹿児島地判平成9年9月29日）
- ・情報公開法は「人権具体化法」 民主主義の具現化の意味だけにとどまらない

シミュレーション事例紹介¹

200X年、市民Aの住んでいる鹿児島県内にある海上自衛隊鹿屋航空基地の中に、いくつかの建物の建築が始まった。うわさによると、その中に弾薬庫となる建物が存在しているということである。

そこでAは、弾薬庫という危険なものが近くにできるということで、自分たちの生命に関わる問題だと考え、市民生活の安全のため、情報公開の手続きをすることにした。

同じ頃、平和運動に携わる団体も、弾薬庫に限らず、自衛隊の施設の構造、性能、強度を知ることが、憲法の定める平和主義、国民主権からして当然のことと考え、また、国の予算がいかなる用途に使用されるかを知ることが、納税者の権利でもあるとして、同様に情報公開の手続きを始めた。

ところで、開示請求は、情報公開法4条2項によって、請求文書のある程度特定しなければならないことになっている。そこで、両者は協力して、特定のための若干の調査を行った。その結果、予算を伴う施設は、施設の設計、工事着工の前年度に業務計画案として策定され、その後の予算化とともに業務計画になることもわかった。

そこで、両者は、請求する行政文書の内容を次のとおりとし、この場合の行政機関の長(4条1項)である防衛施設庁長官宛に、開示請求書を提出した。

< 請求する行政文書の内容 >

海上自衛隊鹿屋基地に建築中の自衛隊施設の業務計画書、施設建設設計図面、施設位置図、建築工事設計業務委託契約書、右に関連する文書及び図面

ところが、開示請求から30日後、「当該公開請求文書は、情報公開法第5条第3項にいう不開示情報に該当するので開示しない。」との回答が、文書で通知された。

第五条（行政文書の開示義務）

行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

（途中省略）

三 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報

論点の指摘 第5条第3項の問題点を中心に

不開示規定の解釈上の問題点

「国の安全」とは何か？

「防衛」情報の憲法適合性は？

「国の安全が害されるおそれ・・・があると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」とは何か？

不開示処分に対する救済措置はどうか？

論点の解説

1. 不開示規定(5条)の解釈上の問題点

- ・「開示してはならない(開示禁止規定)」or「開示しないことができる(開示義務免除)」

「不開示情報は、開示されないことの利益を保護しようとするものであるから、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示請求に対して開示してはならないこととなる。」「不開示情報以外の情報は開示しなければならないとともに、不開示情報は開示してはな

¹ 岩村智文「ある防衛情報の公開を請求した場合」法学セミナー522号(1998年)56頁参照

らないという構成をとっており、仮に不開示情報を開示すれば、職務上の義務違反になり得る。」(「考え方」²)→このように解せば、情報開示に相当な抑止効果を持つであろう。

- ・情報公開法の目的　あくまでも「公開」。「秘密保護」は本末転倒。
- ・自治体条例の例　開示禁止型(山梨、福井、滋賀等)、その併用型(大阪、埼玉)は少数。
- ・「公益上の理由による裁量的開示」(7条)との関係　確認規定ととらえるべき。この条文を積極的に生かすことが、原則公開の趣旨にあう。
政府の解釈では、不開示情報は公開禁止であるので、今回の事例では不開示となると思われる。

2. 「国の安全」とは何か?　条文に「防衛」という文言なし

- ・「国の安全」概念の抽象性・曖昧性　不開示事由拡大の危険
「国家の構成要素である国土、国民及び統治体制が平和な状態に保たれていること、すなわち、国家社会の基本的な秩序が平穩に維持されていること」(「考え方」)→依然として抽象・曖昧なまま。
- ・従来の「国の安全」概念　「防衛」と外交の両者を含むもの
- ・本条文(5条3号)の規定　「国の安全」の他に、外交政策についても列挙。したがって、「国の安全」とは、「防衛」以外の何を想定しているのか?
「国の安全」概念が拡大すれば、国の政治経済秩序に関わるもの全てが不開示になるおそれ。
- ・「国の安全」ではなく、より制限的な「防衛」という文言を用いるべきでは?
今回の事例では、「防衛」情報であり、「国の安全」概念に相当するとして、不開示になる。

3. 「防衛」情報の憲法適合性

- ・「防衛」情報と日本国憲法の「平和主義」の関係　「防衛」情報の概念自体、違憲の疑いあり
- ・「防衛」情報は全て公開すべきか?　膨大な防衛秘密が存在する実態とかけ離れ、非現実的。
現実に自衛隊が存在し、「防衛」秘密が存在する以上、それを前提として、その解決策を考える必要あり。したがって、「防衛」情報を不開示規定に盛り込むことは、やむを得ない。そして、情報公開法によって、その濫用を監視し、防止する手段をこうじる方こそ重要である。
- ・「防衛」情報に対する憲法的要請　日本国憲法の3つの基本原理(国民主権、基本的人権の尊重、平和主義)から、「公開」の強い憲法的要請³。

「防衛」情報が“無限定”に秘密扱いされることは憲法上許されない。

- ・「防衛」概念の有効性の喪失　グローバルネットワーク化が進んだ今日、旧来の一国安全保障の考え方では、国を守れなくなっている。たとえば、「サイバー・テロ」。これに対応するために、世界中のコンピュータを監視下に置くのは、現実離れ。また、軍事力で国を守ることができるとは言えなくなりつつある。

※「知る権利」制限の不開示に対して、「防衛」概念・「国の安全」概念を自明のものとするものの限界。

- ・不開示にできる「防衛」情報　当該情報の開示が、国民の生命・財産等の基本的人権に対し、重大な損害をもたらすことが明白であるという「国民の安全」が害される場合。個別具体的な証明が必要。

「防衛」情報も“聖域”ではない

今回の事例では、公開によって、それほど「国民の安全」を害すことは考えられないので、公開されてしかるべきであるが、先に述べた国の解釈では開示されないであろう。

² 「情報公開法要綱案の考え方」のこと。以下同じ。

³ 「防衛」情報の公開については、国民に公開されたならば他国の知るところとなり、国家の安全にとって、したがって国民の安全にとって重大な危険をもたらすとの反論あり。しかし、軍事情報の隠匿によって国家の安全を確保しようとするのは、いまや時代遅れであり、発想の転換が必要ではないか。例えば、CBM(信頼醸成措置)や、真の平和と民主主義のための「コスト」(山内敏弘教授)といった発想である。

4. 「国の安全が害されるおそれ・・・があると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」とは？

・3号規定の特殊性 行政機関の長の裁量的判断を尊重する趣旨

「情報については、その性質上、開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと、対外関係上の又は犯罪等に関する将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる。諸外国においても、これらの特殊性に対応して、・・・法の適用又は司法審査の関係で、他の情報とは異なる特別の考慮が払われている場合が少なくない。」「このような事情を前提とすると、司法審査の場においては、裁判所は・・・行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるかどうかを審理・判断することとするのが適当である」（「考え方」）→裁判所の審査権を、行政機関の長の“判断”の合理性のみに限定している（大問題）。

・本解釈の問題点

諸外国と日本との憲法原理の違いを没却した考え方

行政側に広範な裁量権を与えている 「防衛」情報の「聖域」化と同じ
司法審査の制限 過去の最高裁判例にも反しないか？

Cf.外務省秘密電文漏洩事件(最判昭和53年5月31日刑集32巻3号457頁)

「合理性」の判断基準が不明確 “秘密指定 = 不開示” では、過去の判例にも反するし、秘密保護法化のおそれ

※今回の事例で、実際に秘密性がないとしても、「長」が合理的に判断すれば不開示にされるおそれあり。

5. 不開示処分に対する救済措置

・行政救済 情報公開審査会（インカメラ審理手続きやヴォーンインデックス類似手続き採用）

先進的規定で、強力ではあるが、行政機関どうしのチェックシステムには限界がある。

・司法救済 裁判所（権限について、インカメラ等の何らの規定なし）

「推認」方式という審査方式は、限界が多い。どれだけの実効性があるか疑問。

・本来の権利救済機関は「裁判所」以外にあり得ない

今回の事例で、裁判所に訴えたとしても、現在のままでは、開示される可能性は極めて低い。

<その他の問題点について>

・存否応答拒否（8条） あるとのないとも言えない（たとえば、「密約」など。）

濫用されれば情報公開法は骨抜きに 全ての分野について、この制度が適用可能。救済機関も、文書の存在が前提であり、十分に機能しない可能性がある。アメリカでも危険性が指摘されている。

・文書管理制度（37条）

文書不存在 意図的な文書隠し（違法な廃棄処分）、文書管理ミスからの紛失などの問題
検索不能ゆえ不開示 膨大な行政文書、しかも「組織的供用文書」までどう管理するか？

総括・私見

・情報公開法は「秘密保護法」？ 「防衛」情報のほとんどが不開示（秘密）にされかねない

・「防衛」情報も情報公開法の対象であることの重要性 全て不開示と決まっているわけではない

・平和のための「ツール」 情報公開法という名の「武器」。日本国憲法を国民の手で生かすことが可能に。

・情報公開法を生かすも殺すも「国民次第」 国民が使いこなす、磨き上げることが必要。

・21世紀こそ「真の民主主義国家」へ 2001年4月1日施行予定

・施行4年後の見直しに期待 不開示規定の定め方、司法審査のあり方、手数料、裁判管轄等の使い勝手の悪さの是正を。国民側の働きかけの重要性。

Cf.アメリカのFOIAも、1966年に制定され、運用の中で不備を見つけ（秘密主義が続いていたため）、それを正すため1974年に改正された（要件の厳格化、司法審査の強化など）。