

情報公開法を制定しよう

国民の知る権利の 確立をめざして



● 情報公開法要綱とその解説

社団法人 自由人権協会

発行 社団法人 自由人権協会

〒105 東京都港区愛宕一の六の七

愛宕山弁護士ビル三〇六号室

TEL 〇三―四三七―五四六六

振替口座 東京八―六二七一八

定価 五〇〇円

目次

はじめに……………	1
一、情報公開法の確立をめざして……………清水英夫……………	2
二、知らされていない国民……………	2
二、官僚行政に挑戦した米国の情報自由法……………	3
三、情報自由法の活用……………	5
四、民主主義のシンボルとして……………	8
二、情報公開法要綱……………	10
三、情報公開法要綱の解説……………	17
自由人権協会とは……………	27
八編集後記……………	27

はじめに

民主的な開かれた社会を実現するためには政府機関等の情報が広く国民に公開されなければなりません。情報公開は民主主義の基礎であり、国民の知る権利は情報公開によって具体的に保障されなければなりません。

また、私たちは、具体的に人権問題にかかわるなかで、常に様々な秘密の壁にぶち当たったり、行政の情報が秘密にされることにより国民に様々な被害が発生している現実を見ています。たとえば、サリドマイド等の薬害は、薬の製造許可の審議過程、副作用に関するデータ等が国民の前に積極的に公開されていたならばその発生は最小限度に食い止められたと言えます。原発、し尿処理場等の公共施設の建設をめぐる安全性の問題や環境問題については、データを隠したままの説得工作が行なわれることも多々あります。公務員の不正行為や違法行為があっても、その告発は資料を入手できないために困難となることも多いと思われます。

私たちは、国民の知る権利を確立し、開かれた社会を実現するために、また情報の秘匿による人権侵害をなくすために、是非とも「情報公開制度」を確立しなければなりません。

社団法人自由人権協会は、特定の政治的立場からでなく、あらゆる人々の自由と人権を擁護するという立場から、発言し行動してきた人権擁護団体ですが、既に一九七六年一月以降、協会内に研究小委員会を設置し、この情報公開制度の研究をおこなって参りました。このたび理事会の承認を得てここに「情報公開法要綱」を発表し、情報公開の必要性和問題点を明らかにしようとするものです。この要綱が、さまざまな人達に広く読まれ、情報公開法制定の立法運動の一助になり、ひいては、民主的な開かれた社会の実現に少しでも寄与すれば幸いです。

一九七九年九月

社団法人 自由人権協会

情報公開制度の確立をめざして

自由人権協会理事・青山学院大学教授

清水英夫

一、知らされていない国民

かつてアメリカのすぐれた最高裁判官であったW・O・ダグラスは、「人の知識への権利とその自由な使用は、アメリカ人の政治的信条の核心である」と述べました。このような信念にもとづき、市民、ジャーナリスト、法律家たちは知る権利の運動を起こし、一九六六年、それは情報自由法(Freedom of Information Act)となって結実するにいたしました。この法律は一九七四年に改正され、七六年の会議公開法(Government in the Sunshine Act)とともに、アメリカ合州国の情報公開制度の支柱となっています。

ひるがえって、わが国の状況はどうでしょうか。ロッキード事件、ダグラス・グラマン事件、日韓地下鉄汚職事件、金大中事件など、その真相が判明すれば戦後政治の暗黒面が白日にさらされ、政治的大改革が必至のような問題においても、肝心なことは秘密のベールに閉ざされてきました。多少なりと、事件のカギをとくような情報のほとんどは、アメリカからの提供か漏洩(リーク)によるもので、その不思議な状況は、まるで占領時代の継続を思わせるものがあります。

しかし、国民の目や耳がふさがれてきたのは、右のような最近の政治的事件ばかりではありません。すでに何十年

も経過した第二次大戦前の出来事や、占領中の出来事についてさえ、非常に多くの部分が秘密のベールに覆われているのです。「原則として三十年を経過したもの」を公開する方針を採用した外務省でさえも、①国家の利益に重大な害を与えるもの、②個人のプライバシーに関するものは例外としています。その結果、戦後の外務省の外交記録七万冊のうち、公開措置がとられたのは、今日までのところわずか〇・六パーセントにすぎず、戦後資料として極めて重要な講和、戦犯、追放に関するものなどは未公開のままとなっています。

秘密の最も多い官庁は防衛庁ですが、数年前の時点で防衛秘密九万点以上、庁秘七二万点以上にも及んでおり、結局わが国の防衛問題はまったく国民からは隔絶したところで処理されているのです。取材の自由が保障されている報道機関さえ、防衛庁、自衛隊は近づきがたい有様では、主権在民の平和国家とは、とうていいえない状況にあります。日常生活においても、公害、薬害関係の情報ははじめ、消費者として必要な情報についても、その入手は決して容易ではありません。情報社会といわれる現代にあって、実は私たちは最も不確実で不十分な情報環境下にある、といっても過言ではありません。「不確実性の時代」というのが流行語となりましたが、私たちが必要とする政治的、生活的情報を確実に入手できる道が確保されるならば、時代の様相も大きく変わることでしょう。しかし、何といっても、主権を有する国民に明らかにされなければならないのは国政(政府)情報です。

二、官僚行政に挑戦した米国の情報自由法

官僚制の最大特徴の一つが秘密行政にあることはいうまでもありません。マックス・ウェーバーは、「官僚的行政は、その傾向からいえば、常に公開性を排斥する行政」であるとし、「『職務上の機密』という概念は、官僚独自の発明品なのであり、この態度ほどの熱心さをもって官僚制が擁護するものは何一つとして存在しない」と述べています。

(浜島朗訳『権力と支配』より)。

戦前の日本は、まさに官僚的秘密行政のモデルのようなものでした。というのは、彼らの「職務上の機密」主義は非常に多くの法律によって、幾重にも守られていたからです。ほんらい、官僚独善をチェックすべき議会がみずからそれを擁護する、という恥ずべき役割を演じていました。しかし、多数党による政府の形成という議院内閣制の下では、多かれ少なかれ、右のような現象を生まざるをえない、といえるでしょう。

そこへ行くと、ほぼ完全な三権分立を実現しているアメリカ的な大統領内閣制は、機関相互の抑制・均衡(チェック・アンド・バランス)が作用するから、官僚独善の程度は相当に抑えられることとなります。しかし、そのアメリカにおいても、第二次大戦以来、政府の権限は強化・拡大される一方であり、とくに大統領の秘密指定権は極めて強大なものとなりました。

アメリカにおいても、戦時中における報道管制は止むをえないものとみとめられてきましたが、第二次大戦につぐ米ソの冷戦、とくに核兵器に関する情報合戦は、戦時中に勝るとも劣らない規定を実現させました。アメリカにおける秘匿すべき行政情報一般を、トップ・シークレット、シークレット、コンフィデンシャルに三区分して、それぞれの防衛措置を講じたのは、日本に原爆投下を命じたトルーマン大統領でした。

しかし、同時にアメリカでは、行きすぎた秘密行政に対する批判も急速に高まり、ジャーナリストを中心に、法律家や一般市民の知る権利のための運動が活発となっていきました。アイゼンハワー、ケネディ両大統領は、秘密措置の緩和をはかりましたが、それには議会筋からする強い要求に押されたことも作用していきました。一九六六年画期的な立法、情報自由法が制定されました。

この法律は、知る権利の哲学の立法化と称されていますが、独立記念日である翌年七月四日の施行を前にして、当時の法務長官ラムゼイ・クラークは次のような覚え書を発表しています。やや長文ですが、アメリカ的民主主義の理

念をよくあらわしているので、次にそれを掲げておきましょう。

「もし政府が、真に人民の、人民による、人民のためのものであるならば、人民は政府の活動の細部にわたって知らなければならぬ。民主主義を縮減するものとして、秘密以上のものは存在しない。自治、すなわち国家の問題に市民が最大限に参加することは、情報を与えられた公衆としてのみ意味のあることである。もしわれわれが、政治のいかんについて知らないならば、いかにしてわれわれは自らを治めることができようか。政府の行為を知る人民の権利を安全なものにすることは、政府が極めて多くの方法で各個人に影響を与えているこの大衆社会という時代におけるほど重要なことはなかった。

七月四日という最も適切な日から、すべての連邦行政機関は連邦議会の命令により、精神的にも実際的にも情報自由法の義務を負うことになる。……ジョンソン大統領は、行政部のすべての公務員に対し、国民の知る権利を達成するために十全に協力するよう命令している。

情報自由法は、長期にわたる熟慮の所産である。それは、われわれの民主的秩序のなかで、競合する諸原理のバランスをとることを意味している。それは、記録処理における現在の慣行の単なる修正ではなく、政府記録への個人のアクセスを保証するものである。また、それは目的の単なる声明でも、意図の表明でもない。

むしろ、この制定法は、行政府に対し情報の公表と利用についての新しい基準と手続とを採択するよう、はっきりと義務づけたものである。それは、疑いもなく、公開が卓越したゴールであって、法律が例外として非公開をみとめているもののみ、止むをえず考慮しているにすぎないのである。」

三、情報自由法の活用

右の覚え書は美辞にすぎる感がないではありませんが、しかしたとえそうであっても、このような政治哲学理念が、わが国の官僚政治家の口から決して聞くことができないものだ、ということとは認めないわけにはいきません。ところで、クラーク法務長官によれば、情報自由法の特徴は次の四点だ、とされています。

① 公開は例外ではなく原則であること

② 個人はすべて平等のアクセス権を有すること

③ 資料を差止めることを正当化する責任は連邦政府にあり、請求者（国民）側にはないこと

④ 不当に資料へのアクセスを否認された個人は、連邦地方裁判所に救済命令を求める権利を有すること

この情報自由法は、アメリカ国民の大歓迎を受け、市民運動の昂揚期であったことも手伝って、一九六七年から七一年にいたる期間に、実に二五万四五三七件という膨大な情報公開請求が行われました。しかし、この六六年法は欠陥もかなり多くありました。すなわち、例外事項が広汎かつ漠然としていたこと、情報入手に時間や費用がかかりすぎることなどのため、ジャーナリズムなどの大きな不満を買いました。

ニクソン大統領のウォーター・ゲート事件のさなか、議会はこの法律の改正に乗りだし、大統領辞任のころ成立寸前にまで漕ぎつけましたが、後を襲ったフォード大統領によって拒否権が発動されました。フォード大統領は、このような情報公開法の下では、政治の責任がとれないと強硬に反対したのでありましたが、議会はこの拒否権を葬り、ついに改正法を実現させたのです。

改正自由法が一九七五年二月十九日から施行されると、旧法のとときはソッポを向いていた報道機関が利用しはじめ、次々に重大ニュースをものにできるようになりました。CIAやFBI関係の極秘情報も公開されるようになり、スクープまでが生まれました。しかし、わたしたち日本人を驚かせたのは、去る五月、共同通信社がスクープした金大中事件に関する國務省秘密文書でしょう。これは、金大中事件が韓国中央情報部（KCIA）の犯行であり、金東雲駐

日韓国大使館一等書記官（当時）がKCIA要員として事件に責任があることを明らかにしたものです。

周知のように、この事件は韓国政府機関が公式には関係していなかったとして日韓政府間で政治決着をみていたものです。このような決着に根本から見直しを迫るにいたった重大情報、日本の報道機関によって入手されたことは、情報自由法の利用が単にアメリカ一国に限られぬことを示したものでした。

このように情報自由法は内外に大きな影響を与えており、七八年には処理件数が国防総省だけでも五万六千五百件にも達しました。このため、各政府機関は処理に忙殺され、内部の不満も高まっており、また一部の者の法律悪用というデメリットも出てきています。しかしだからといって、この法律にブレーキをかけようという動きは表面化していません。むしろ、議会みずから市民に対し、もっと法律を利用するように呼びかけているし、また行政府資料だけでなく、議会や裁判所の資料まで公開原則を適用すべきだ、という主張さえしています。

しかし、なんといっても注目すべきなのは、七八年六月二十八日、カーター大統領が発した行政命令一二〇六五号「国家安全情報」によって、これまでの公文書秘密扱い基準が大幅に緩和されたことでしょう。

アメリカでは、トルーマン大統領のとき制度化された秘密指定・分類システムが、次第に合理化・緩和されたことはすでに述べましたが、今回のカーター大統領の措置は、いわばその総仕上げといえましょう。この新命令の結果、最高機密（トップ・シークレット）においてもその守秘限度は、外国政府情報の三十年を例外として二十年とされたほか、公文書を秘密扱いする場合は、①軍事計画、兵器、作戦、②外国政府情報、③情報活動、情報源、情報手段、④合衆国の対外関係、対外活動、⑤国家の安全に関する科学的、技術的、経済事項、⑥防衛的核物質および同施設に関する合衆国政府の計画、⑦その他、国家の安全にかかわり、その非合法な暴露が大統領または大統領が認めた個人ないし機関の長によって禁じられたその他の情報——に制限されました。

しかもこれらの情報も、それが公開されると、国家の安全への損害が明確に認められるものである必要があり、か

つこれら文書の秘密化が適切に行われているかどうかを監視する情報安全監視局が設置されました。この新命令を発するにあたり、カーター大統領は次のような声明を発表しました。

「あまりにも多くの政府文書が、あまりにも長期間、秘密扱いされてきた。時には政府のミスや不適切な活動を隠すため、証拠文書が極秘扱いされてきた。国民は政府の活動を最大限に知る権利がある」

四、民主主義のシンボルとして

情報自由法にせよ、サンシャイン法にせよ、こういった制約を負っているアメリカの公務員は、さぞかし大変なことでだろう、と同情したくなるはずです。しかし、政治と国民とのあいだは、それが支配・服従の構図でないかぎり、常に一種の緊張関係が存在するのが当然です。或る意味で、情報公開制度は、民主主義のシンボルであり、その帰結でもあるのではないのでしょうか。

アメリカ第三代大統領トーマス・ジェファソンは、かつて、「私は、人民のすぐれた感覚は常に最善の軍隊たるにふさわしいと確信している。彼らは一時は迷うことがあっても、すぐに立ち直るものだ。人民は彼らの統治者の唯一の検閲官であり、人民はその誤りでさえも、自分たちの制度の真の原理にむすびつけておくようにするだろう」と、友人に書き送りました。この信念は、いささか楽観主義的だ、という批判があることも事実です。しかし、もしそれを否定するとしたら、おそらくデモクラシーは絶対に成り立たぬことになるでしょう。

すでに指摘しましたように、アメリカでは情報公開制度の悪用もはじまっています。しかし、ジェファソン流の信念はともかく、かりに悪用を恐れて自由法を安易に改廃すれば、自由そのものを失う危険にさらされるでしょう。しかしそれでもアメリカのことであって、わが国はまだ基本的自由制度さえ国政レベルでは検討されていません。わず

かに、ロッキード事件後の総選挙にあたって各野党が政見・綱領の中で取りあげたにとどまっています。

私たちがアメリカに学ばなければならないもう一つの点は、アメリカでは連邦立法に先き立ち、州のレベルにおいて、かなり以前から情報公開制を採用しているところが少なくないことです。そのような基礎は、わが国の地方自治体においても創りあげてゆくことが重要です。「開かれた県政」をスローガンに神奈川県では県政情報公開の準備委員会を発足させた、といえます。これからの住民運動の大事な一視点です。

いまも述べましたように、一部を除いて、野党でさえも、情報公開制実現の動きは活潑とはいえません。しかしそういった政治を動かすのは結局、国民の要求、市民運動です。自由人権協会が情報公開法要綱を作り、制定運動に乗り出したのも、この意味からです。情報なくして人権なし——これが人権協会の情報公開制度に対する最も基本的な視点であることはいまでもありません。

情報公開法要綱

社団法人 自由人権協会

一、目的

国、地方公共団体及び政令で定める公法人（以下国等という）の機関に対し、その所持又は管理する情報の公開を義務づけることにより、国民及びわが国に在留する外国人に対し、必要な情報の入手を保障することを目的とする。

二、情報公開を義務づけられる機関

国等の全ての機関（立法機関及び司法機関を含む）。

三、情報の公開を請求できる者

(1) 日本国民及び日本法人

(2) わが国に在留する外国人及びわが国に事務所を有する外国法人

四、公開が義務づけられる情報

国等の機関が所持又は管理する文書、図画、写真、マイクロフィルム、録音テープ及びコンピュータにインプットされた情報、その他これに類する情報の全て。

五、非公開とすることができる情報

1. 以下に掲げる情報であつて他の法律又は条例により開示を義務づけられていないものは非公開とすることができる。

(1) わが国の安全に関する情報

法律にもとづき個別に非公開とする旨の指定がなされている情報であつて、公開することによりわが国の安全を著しく阻害する現実の危険があり、かつ他の諸利益との比較においてもなお公開することが相当でないと認められる情報。

但し、非公開とする旨の指定がなされた時から二〇年間を経過した情報をのぞく。

(2) 外交に関する情報

法律にもとづき個別に非公開とする旨の指定がなされている情報であつて、公開することにより、わが国の外交関係を著しく阻害する現実の危険があり、かつ他の諸利益との比較においてもなお公開することが相当でないと認められる外交上の情報。

但し、非公開とする旨の指定がなされた時から二〇年を経過した情報をのぞく。

(3) 国等の機関の意思決定過程において、専ら機関内部の意見交換に供する目的で作成され

た情報であつて、公開することにより機関の意思形成を阻害するおそれのある情報。

但し、当該情報中、事実について述べる部分はそのく。

また、機関内の意思形成がなされたのちは公開しなければならない。

(4) 個人のプライバシーに関する情報

個人の思想、信条、宗教、意識、身体的特徴、健康状態、犯罪、趣味、嗜好、交際関係、職業、取引、経歴、学業成績、体力、財産、所得等に関する情報であつて、公開することにより個人の秘密を害するおそれのある情報。

公務員又はかつて公務員であつた者の私生活に関する情報であつてもこれが公務に関連するものであるときは公開しなければならぬ。

当該個人からの請求があつたとき、又は当該個人の同意があるときは公開しなければならない。

(5) 法人・団体に関する情報

法人その他の団体に関する情報であつて、公開することにより、当該法人又は団体に著しい不利益をもたらす現実の危険があり、かつ他の諸利益との比較においてもなお公開することが相当でないと認められる情報。

(6) 犯罪に関する情報

犯罪の捜査、訴追、刑の執行に関する情報であつて、公開することによりこれらの遂行を著しく困難にし、又は刑事被告人の公正な裁判を受ける権利を侵害する現実の危険のある情報。

(7) 法律の明文の規定をもつて公開義務が免除されている情報

2. 前項に該当する事項を含む情報については、前項各号に該当する部分と前項各号に該当しない部分とを可能な限り区分し、前項各号に該当しない部分はこれを公開しなければならない。

六、情報目録の備置及び公開

1. 国等の機関は、左の(1)乃至(7)に該当する情報の目録を備置し、情報を入手するに至つたときから二カ月以内に当該情報を目録に登載しなければならない。

(1) 合議制の機関又は合議制の諮問委員会の議事録。

(2) 一定の事案につき裁決がなされた場合の裁決書及び一件記録。

(3) 当該機関が採択した政策を記した情報及びその情報中に引用された情報。

(4) 国民の権利・義務の創設又は剝奪もしくはその範囲の確定その他一定の法律効果を生じせしめることを目的としてなされる行政行為を記した情報。

(5) 当該機関の会計帳簿。

(6) 当該機関の予算及び決算書。

(7) 当該機関が定めた規則、命令、通達、訓令。

2. 国等の機関の長は、前項の目録を一般の閲覧及び謄写に供さねばならない。

七、情報公開の請求手続

1. 情報を入力しようとするものは、当該情報を所持又は管理する機関の長若しくは当該機関の長から委任を受けた者に対し情報の閲覧又は謄写の請求をすることができる。

2. 前項の請求を受けたときは、二週間以内に関覧又は謄写を許可しなければならない。

3. 但し、請求に係る情報が前記五（非公開情報）に該当するときは請求があつたときから二週間以内に理由を明示して閲覧又は謄写を不許可とする処分をなすことができる。

4. 請求に係る情報を所持又は管理していないときは理由を明示して請求があつたときから二週間以内に請求を却下しなければならない。

但し、他に当該情報を所持又は管理している機関があるときは、その旨教示しなければならない。

5. 請求があつた時から二週間以内に2項、3項、4項本文のいずれの処分もなされないとときは、閲覧又は謄写の許可があつたものとみなす。

6. 国等の機関は、本法による情報の閲覧及び謄写を行う場所を設置し、かつ当該場所に複

写機を備置しなければならない。

7. 情報の公開に関しては、複写料金のほかに料金を徴収してはならない。

8. 複写料金は実費でなければならない。

9. 国等の機関は情報公開に関する規制を定めなければならない。

八、救済方法

1. 情報の閲覧又は謄写につき不許可の処分を受けた者、若しくは閲覧又は謄写の請求を却下された者は、行政不服審査法による不服申立、又は行政事件訴訟法による抗告訴訟を提起することができる。

2. 前項の不服申立に対する決定又は前項の抗告訴訟の判決は、事件を受理した日から一〇日以内にこれをしなければならない。

3. 第1項の抗告訴訟において、裁判所は、審理のため当該情報の提出を命じ、非公開の手続で当該情報を取調べることができる。

右の場合、裁判所は訴訟当事者に対しても当該情報を開示してはならない。

4. 第1項の抗告訴訟において、情報を公開すべきであると認めるときは裁判所は、処分を取消すとともに被告に対し情報の公開を命じなければならない。

5. 国等の機関が前項の裁判所の命令に違反したときは、第1項の抗告訴訟の原告は国等に

対して、不履行の日数一日につき金五万円の割合による過怠金の請求をすることができる。

6. 第1項の抗告訴訟において訴訟を提起した者が勝訴した場合において（一部勝訴を含む）、弁護士に報酬を支払うべきときは、訴訟を提起した者は国等に対し、その報酬額の範囲内で相当と認められる額の支払を請求することができる。

九、報告義務

本法による情報の公開の状況につき、国の機関にあつては国会に、地方公共団体の機関にあつては当該地方公共団体の議会に、公法人にあつては政令の定めるところにより国会又は地方公共団体の議会に、毎年一回文書による報告をしなければならない。

一〇、注意規定

五の第1項の規定は、国会の国政調査権、裁判所の司法審査権を制約するものと解釈されてはならない。

一一、罰則

なし。但し、刑法一九三条（公務員職権濫用罪）の適用がある。

情報公開法要綱の解説

自由人権協会事務局長 秋山 幹 男

一、目的

情報公開法の目的は、政府や地方公共団体あるいは公法人の情報を、国民や住民に対して公開させることにあります。国家機関等の情報を、主権者である国民や、国家機関等の政策の影響を受ける住民に公開することは民主主義の基礎をなすものです。

二、情報の公開を義務づけられる機関

国、地方公共団体及び特定の公法人（国鉄、専売公社等）が所持、管理する情報は、原則として全て公開されるべきであると考えられます。そこで、国、地方公共団体及び政令で定める公法人の機関の全てに、情報の公開を義務づけます。

ここで、機関というのは、国については、内閣法、国家行政組織法、国会法、裁判所法等において国の機関として権限を付与された機関をいいます。地方公共団体については、地方自治法等により、地方公共団体の機関としての権限を付与された機関をいいます。

個々の公務員に対して直接公開義務を課する方法もありますが、国や地方公共団体等の情報は、公務員が個人として所持・管理するものではなく、その機関が所持・管理していると考えられますので、機関に対して義務を課するのが妥当といえます。たとえば、厚生省薬務局が入手した薬の副作用情報は、厚生大臣が公開を義務づけられますので、厚生大臣に対して公開の請求をすることになります。

立法機関や司法機関の所持・管理する情報を行政機関の所持・管理する情報と区別し、前者の情報について公開義務を課すべきでないという根拠は何もありません。行政機関と同様、国民や住民の前にその情報を公開すべきことになりません。そこで立法機関（国会、議会）、司法機関（裁判所）も公開義務を課せられます。

ただし、立法作用（国会の審議）や、司法作用（裁判）にかかわる情報の公開については、特殊な問題がありますので、国会法や裁判所法、訴訟法等によって特別の扱いがなされることとなります。

三、情報の公開を請求できる者

国や地方公共団体等が所持・管理する情報を公開する根拠は、主権者である国民に国や地方公共団体等の政治を公開することのみならず、国や地方公共団体等の政策によって影響を受ける立場にある住民に対してその政策やその根拠となる資料を公開し、主権者や住民の意思を反映した民主政治を実現することにあると考えられますので、請求権者は、日本国民のみならず、法人も含め、またわが国に在留する外国人やわが国に事務所を有する外国法人を含めるものとします。

四、公開が義務づけられる情報

全ての情報について公開を原則とし、別に非公開にできる場合を限定列挙します。また情報は、録音テープや

コンピューターに入れられた情報など全ての形の情報を含みます。

五、非公開とすることができる情報

1. 他の法律や条例において特に開示を義務づけられている場合は別ですが、(1)〜(7)に掲げた情報は、機関の判断で非公開とすることが許されるものとします。

民主政治実現のためには、あらゆる情報の公開が原則となりますが、情報の性格によっては、非公開とせざるを得ないものがあることも事実です。そこで、非公開とすることができると情報を限定列挙します。(1)〜(7)の非公開条項に該当することについて立証責任は国及び地方公共団体等の側が負います。

しかしその場合、情報を非公開とすることに積極的な法律上の根拠を与えることとなりますので、非公開条項が濫用されることをいよう規定することが肝要です。

情報公開法で非公開にできる情報であるからといって、それだけで国家公務員法等の規定により守秘義務違反として刑事罰が科せられる情報になるものではありません。

条例を特に掲げたのは、地方公共団体において、条例で独自に情報公開制度を設けることを念頭においたものです。

(1) わが国の安全に関する情報

軍事その他国家の安全に関する情報は、最も重要な機密とされることが一般ですが、軍事的機密は国民主権や民主政治に脅威を与えるものであることも事実です。軍事機密等国家の安全にかかわる情報は、秘密とされなければならないと同時に、国民の厳しい監視にさらされなければならないものです。

そこで、国家の安全に関する情報は、法律で定める手続に従って非公開とする旨の指定（秘密指定）がなさ

れ、かつ、「公開することによりわが国の安全を著るしく阻害する現実の危険」があるという、やむをえず非公開としなければならないだけの重大な事情があり、しかも国民の基本的人権その他の利益とのバランスにおいてもなおかつ非公開が相当と認められる場合、すなわち、秘密としなければならない実質的理由がある場合にはじめて非公開とすることができるとして、要件を厳格に規定します。

実質秘を要件とすることにより、国民は、秘密指定をされた国家機密が、秘密とすることが許されるものであるか否かについて実質的な判断を裁判所に求めることができます。

なお、このように重大な情報が永久に非公開とされることは好ましくありません。現在はどうしても秘密とされなければならぬ情報であっても、将来いずれかの時点で国民の前に必ず公開されることが機密に伴う弊害を防止するために必要です。そこで、非公開の指定があったときから二〇年を経過した情報は非公開とすることができないものとします。

(2) 外交に関する情報

「わが国の安全に関する情報」と同様です。

外交に関する情報も最高の国家機密とされますが、やはり、重大な情報であるがゆえに、その機密は国民主権や民主政治に脅威を与えます。

そこで、法律で定める手続によって非公開の指定があり、かつ、「公開することによりわが国の外交関係を著るしく阻害する現実の危険があり、かつ他の諸利益との比較においてもなお公開することが相当でないと認められる」場合にはじめて非公開を認めることとします。

非公開の指定から二〇年を経過した場合には、非公開とすることができないことも(1)と同様です。

(3) 機関内部の文書等

機関の意思決定の過程で内部の意見交換のため作成されるメモその他の情報についてまで公開の原則を貫くと、機関内部での自由な意思決定が阻害されるおそれがあります。そこで、このような情報については、機関の意思形成を阻害するおそれのある場合に限り非公開とすることを認めます。但し、意思決定がなされたのちは公開とし、また、「意見」部分ではなく意思決定の資料とされる「事実」に関する部分は非公開にできないものとします。

(4) 個人のプライバシーに関する情報

国や地方公共団体等の情報を公開することが重要であると同時に、情報化社会においては、情報の公開によって個人の権利が侵害されるという重大な問題があります。

情報公開を義務づける一方、個人のプライバシーに関する情報は非公開としなければなりません。本法は情報の公開に関する法律であるので、国や地方公共団体等が公開をしなくても許される場合として、個人のプライバシーに関する情報を掲げましたが、国や地方公共団体等に対して個人のプライバシーの公開を積極的に禁止する法律(プライバシー保護法)を別個に立法する必要があります。

公務員のプライバシーに関する情報であっても、それが公務に関連するものであるときは、公開が認められるべきであり、プライバシーを理由に、公務に関連する重大な事実が秘匿されることを防止する必要があります。すので、公務員のプライバシーに関する情報の公開については特別規定をおくことにします。

個人のプライバシーに関する情報であっても、当該個人の同意があるときは、非公開とすべきではありませんので、その旨の規定をおきます。

(5) 法人・団体に関する情報

私人にプライバシーがあることに類似して、法人や団体も情報の公開によって不当な不利益を受けることが

あってはなりません。しかし、個人のプライバシーの権利（人格権）と同一に扱うことはできませんし、企業秘密の名のもとに、国や地方公共団体の情報の秘匿が濫用される危険を防止しなければなりません。

そこで、「公開することにより、当該法人又は団体に著るしい不利益をもたらす現実の危険があり、かつ他の諸利益との比較においてもなお公開することが相当でない」場合に限定して、非公開を認めるものとします。もちろん裁判所は、情報が右の事由にあたるか否かについて実質的に審査をすることができます。

「他の諸利益との比較」を条件としたことにより、企業秘密等の公開が当該企業に著るしい不利益を与える場合であっても、公開することにより一層重大な社会的価値が認められる場合には、非公開とすることができないこととなります。

(6) 犯罪に関する情報

犯罪の捜査や刑の執行に関する情報は、その性質上公開することによって、捜査や執行に支障を及ぼすことがあり、また刑事被告人の公正な裁判を受ける権利を侵害することになることも考えられます。そこで、このような危険が現実存在する場合に限って、非公開とします。このような危険のない場合には、犯罪に関する情報であっても非公開とすることはできません。

これにより、起訴に至らない捜査記録も公開の対象となりうることとなります。

しかし、犯罪に関する情報は、同時にプライバシーに関する情報でもあることが通常であり、犯罪に関する情報としては非公開とすべき場合にあらなくとも、プライバシーに関する情報として非公開とされることがあります。公務員もしくは公務員であった者の収賄事件の不起訴記録は、公務に関連するものであるため、プライバシーに関する情報として、非公開とすることはできません。

(7) 法律の明文の規定をもって公開義務が免除されている情報

(1) (6)に掲げた場合のほか、ことからの性格上、非公開とすることを認めるべき情報があります。たとえば金融に関する情報、入学試験や採用試験の試験問題、入札に関する情報、資源に関する情報などがこれにあたります。この法律で一律に定めることは困難ですので、個々の法律において明文をもって規定した場合に限って非公開とすることとします。

しかし、法律で規定すれば何でも非公開とすることができるとはいえません。非公開とするに足りるだけの合理的理由がなければならぬのは当然です。国や地方公共団体等の情報を公開することは、憲法の規定する国民主権の原則、憲法一三条、二一条等から導かれる国民の知る権利等に根拠をもつものですから、合理的理由なく非公開とすることは憲法違反の問題を生ずると考えられます。

2. 非公開条項にあたる部分を含む情報が全体として非公開とされることを防止するため、非公開条項該当部分とそれ以外の部分は可能な限り区分されなければならぬとします。

六、情報目録の備置及び公開

六以下は、情報の公開を保障するための手続に関するものです。

情報の公開を求めるにしても、まず情報の存在が明らかでなければなりません。そこで、国及び地方公共団体等の機関に対して情報の目録を作成・備置し、これを閲覧に供する義務を課すこととなります。しかし、あらゆる情報について目録を作成することは困難ですので、(1) (7)に掲げた基本的に重要な情報について目録を作成するものとします。

七、情報公開の請求手続

情報の公開は、閲覧及び謄写を認めることによって行いものとします。請求の相手方は当該機関の長となりますが、当該機関の長から情報の公開に関する権限の委任を受けた者がいるときは、その者が相手方となります。閲覧及び謄写の請求に対しては、請求を受けたものは、二週間以内に行政処分形で許可又は不許可もしくは却下をしなければならないことをし、請求に対する応答を明確ならしめると共に、行政不服審査及び行政訴訟による救済の途を開くことにします。

閲覧及び謄写の権利を有効ならしめるため、閲覧及び謄写のための場所を設置し、複写機を設置することが義務づけられます。また、高額の手数料を要求することによって、閲覧及び謄写を妨げることがあってはなりませんから、実費としての複写料金以外に金銭の請求をしてはならないこととします。

公開に関する手続は明示される必要があるもので、各機関は公開に関する手続規則の判定を義務づけられます。

八、救済方法

1. 情報の公開を有効ならしめるためには、公開の請求を受けた者が公開を不当に拒んだときに、救済が迅速かつ有効になされる必要があります。公開請求に対する応答を行政処分とすることにより、行政不服審査の申立、抗告訴訟の提起ができるものとします。

2. 右の不服審査の申立に対する決定や、抗告訴訟の判決が遅延したのでは、有効な救済が図られないので、一〇〇日以内になされるべきことを規定します。救済方法が十分に機能しませんが、行政機関の側では、本来公開しなければならぬ情報の公開請求を次々に不許可とし、実際上公開をまねがれてしまうことになりかねません。したがって、一〇〇日裁判の規定は極めて重要であり、この規定自体が守られない場合には、さらに何らかの救済の規定が必要となります。

3. また、前記のとおり、裁判所は、当該情報が非公開条項に該当するか否かについて実質審査権をもつこととなりますので、審理のため必要があるときは、当該情報の提出を命じ、非公開でこれを取調べるができます。

4. 裁判所は、情報公開請求不許可処分や却下処分を取消す場合に、情報が公開されるべきものであるとときは、単に処分を取消すだけでなく、申立により又は職権により被告に対して当該情報を公開するよう命令することができるとします。

5. そして、被告が右の命令に従わないときには、原告が被告に対して過怠金の請求をすることを認めることにより、公開を強制します。過料の制裁を規定することも考えられますが、その場合過料として徴収したものは国庫の収入となりますので、原告が過怠金を請求できるとした方が実効性があると考えられます。

(そのほか、強制手段としては、裁判所が当該情報を直接差押えることができることも考えられます。)

6. 抗告訴訟において原告が勝訴した場合は、地方自治法第二四二条の二の住民訴訟の例にならって、弁護士費用の支払を請求できるとします。公開すべき情報が不当にも非公開とされた場合に、訴訟によってこれを是正し、情報公開を実現することは、私的利益の実現というよりも、むしろ公的利益の実現というべきであるからです。

九、報告義務

情報の公開の状況は、国会や議会に対して定期的に報告され、国会や議会のチェックを経ることにより、非公開の濫用を防止することができます。

一〇、注意規定

本法の非公開規定は、国民等が、国民等一般の地位にもとづいて情報の公開を求める場合において、非公開とすることが出来る範囲を定めたもので、国会が国政調査権にもとづいて調査を行う場合や、裁判所が裁判権を行使するために情報を収集する場合について情報を公開しなくてよい範囲を定めたものではなく、これらの場合に、これらの権能にもとづいた特別の情報公開の強制がなされることは当然ですので、注意規定をおきます。

一、罰 則

本法に罰則は規定しませんが、国等の機関が職権を濫用して、公開を妨害したときは刑法一九三条（公務員職権濫用罪）によって処罰されることとなります。

△自由人権協会とは▽

自由人権協会は、今から三二年前の一九四七年（昭和二十年）、基本的人権の擁護と伸長を唯一の目的として設立された最初の全国的な民間組織です。

一九五一年一月、社団法人となりましたが、設立以来、特定の政治的立場からではなく、あらゆる人々の自由と人権を擁護する立場を貫いてきました。

活動としては、①専門弁護士による「人権相談」（毎週火曜日午後一時―三時、当会事務所）、②具体的な人権問題に関する調査・研究、③出版物の刊行、④講演会の開催などを行います。

他の団体と違うのは、定款にも明記しているとおり「人権擁護に関し、国会、政府、裁判所、検察庁、警察その他の機関並びに各種団体及び個人に対してなす活動」（定款七条一項）を行なう点です。これまでも、必要に応じ、勧告、意見発表、訴訟、立法運動などを活発に行なってきました。

また、アメリカ自由人権協会、ヨーロッパ各国の人権協会など、海外の人権擁護組織とも広く交流し、国連の諮問機関である国際人権連盟にも加盟しています。

定 款

第一条 本会は社団法人自由人権協会という

第四条 本会は基本的人権を擁護することを目的とする

第五条 本会は前条の目的を達成するために左の事業を行う

- 一、人権擁護に関し、国会、政府、裁判所、検察庁、警察その他の機関並びに各種団体及び個人に対してなす活動
- 二、本会の目的遂行のために必要な調査研究

三、自由人権思想普及のための講演会、講習会等の開催並びに出版物の刊行

- 四、目的を同じうする国際団体との提携
- 五、其の他必要な事項

第七条 本会の活動は党派的であってはならない

編集後記

要綱は、情報公開研究小委員会（理事清水英夫青山学院大学教授・江橋崇法政法大学助教授、秋山幹男弁護士、北岡守青山学院大学学院生）が起草し、事務局会議、例会での討論を経たのち理事会の承認を得たものである。御意見、御提案更には当協会への協力要請がありますれば事務局までお寄せ下さい。

一九七九年九月

事務局長 山田 伸男