

「信頼性確認制度」の創設に反対し、核情報に関わる情報公開の
推進を求める意見書

2012年（平成24年）12月20日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

内閣府原子力委員会原子力防護専門部会が提言した「信頼性確認制度」を、法令又はガイドラインによって導入することに反対である。

また、電力会社等国民の安全に著大な危険を及ぼしかねない施設を有する法人を独立行政法人等情報公開法の対象法人とし、その原子力発電所に関する文書を対象法人文書とすることを検討すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

内閣府原子力委員会原子力防護専門部会は、法令又はガイドラインに基づく「信頼性確認制度」の導入を提言した（2012年3月9日付け「我が国の核セキュリティ対策の強化について」）。ここでいう「信頼性確認制度」とは、セキュリティに関連する情報等へアクセスすることができる者として相応しいかどうかをチェックするためにその者の個人情報を収集して信頼性をチェックする制度をいう。

核物質又は原子力施設の防護に関する機微情報の管理は、誰にでも許されることではないが、「信頼性確認制度」の実効性は何ら明らかでないのみならず、かえって対象者のプライバシーを侵害し、差別をもたらす危険性が極めて高い。

また、情報公開及び情報へのアクセスの保障は民主主義の大前提にも関わらず、現在の我が国における原子力発電所を含む核施設等に関する情報公開が極めて不十分である。今、我が国が行うべきは、核に関わる情報の適切な情報公開の推進である。

以下、詳述する。

2 「我が国の核セキュリティ対策の強化について」策定に至る経過

(1) 国際政治の動向

同時多発テロと称される一連の事象以降、国際政治において核セキュリティについて言及されることが多くなった。

2010年、米国大統領の呼びかけにより米国ワシントンで第1回核セキ

ユリティサミットが開催され、核セキュリティを一層強化する必要性が確認された。

2012年3月には、ソウルで第2回核セキュリティサミットが開催された。同サミットでは、「我々は、非国家主体が、悪意のある目的のために核物質を取得し又は使用したり、原子力施設における情報技術をベースとした管理システムを妨害するために必要な情報、技術及び必要とされる専門知識を得ることを防ぐことの重要性を認識する。それ故我々は、各国に対し、核物質及び施設を防護するための手続やプロトコルに関するものを含む情報の効果的管理のための国及び施設レベルの措置の開発及び強化を継続すること・・・を奨励する」とのソウルコミュニケが発表された。

(2) IAEAの動向

かかる国際政治の動向の中、IAEA（国際原子力機関）は、2011年1月、3つの分野別の勧告文書等で構成される核セキュリティ・シリーズ文書の作成を進めてきている。

3つの勧告文書には、「IAEA核セキュリティ・シリーズNO13 核物質及び原子力施設の物理的防護に関する核セキュリティ勧告〔INFCIRI/225/Rev.5〕（以下「IAEA物理的防護勧告」という。）、「IAEA核セキュリティ・シリーズNo14 放射性物質及び関連施設に関する核セキュリティ勧告〔以下「IAEA放射性物質等勧告」という。〕が含まれる。

いずれの文書も、「加盟国及びその所管当局による検討のため提供されるものであるが、加盟国に強制するものではなく、また加盟国の主権を侵害するものでもない」とされている（IAEA物理的防護勧告仮訳2ページ、IAEA放射性物質等勧告仮訳2ページ）。

IAEA物理的防護勧告は、「秘密保持」の項目で、「国は、無許可の開示が、核物質及び原子力施設の物理的防護をリスクにさらす可能性があることから、情報の秘密性を保護するための要件を確立すべきである」（基本原則L：秘密保持）としている。

具体的には、「国は、許可なく公開されると核物質及び原子力施設の防護を損なう恐れがある個別（施設の場合施設特有）の又は詳細な情報の適切な防護を保証する措置を取るべきである。どの情報が防護される必要があるか及びそれをどのように等級別手法を用いて防護すべきかについて明確にすべきである」（IAEA物理的防護勧告3.53）、「物理的防護システムの管理は、機微情報にアクセスする人の信頼性が情報の秘密保持

に対して適切であると確認され、かつその職務上知る必要のある者だけにアクセスを制限すべきである。物理的防護システムの脆弱性を示す情報は、高度に防護されるべきである」(I A E A 物理的防護勧告 3 . 5 4) , 「秘密保持に違反した者に対する処罰を、国の法律又は規制の中で規定すべきである」(I A E A 物理的防護勧告 3 . 5 5) とされている。

I A E A 放射性物質等勧告は「個人の信頼性確認」として「所管当局は、放射性物質及び/又はセキュリティ機微情報への許可されたアクセス権を有する者の個人の信頼性(trustworthiness)及び信頼性(reliability)が、国の慣行に従って確認されることを確実にすべきである。等級別手法を実施する際には、個人の信頼性確認措置の目的は、本人であることの確認から、各人の健全性及び信頼性を決定するための信用照会先の確認を含めて、合法的な国の当局による包括的な身元調査まで及ぶことがある。個人の信頼性及び信頼性の決定は、内部脅威者によってもたらされる脅威を緩和する際の重要な措置である」(I A E A 放射性物質等勧告 4 . 1 8) , 「情報の防護」として「事業者は、セキュリティ機微情報へのアクセスを、彼らの業務を遂行するためにその情報を必要とする人々に制限することを要求されるべきである。情報の防護の重要な要素には、次のものが含まれる。: 防護されなければならない情報の同定、当該情報に認可されたアクセス権を有する個人の指定、及びこのアクセス権のない個人への情報開示から当該情報を防護すること」としている(I A E A 放射性物質等勧告 4 . 1 9) 。

(3) 国内での検討経過

原子力委員会原子力防護専門部会は、2007年から核セキュリティについて検討を行った。

2011年6月には技術検討ワーキンググループを設置し、I A E A の勧告文書の検討を行った。その結果、2012年3月9日、「我が国の核セキュリティ対策の強化について」を発出した。

3 「我が国の核セキュリティ対策の強化について」の内容と問題点

以下、「我が国の核セキュリティ対策の強化について」(以下「報告書」という。)について、「信頼性確認制度」に限って概観し、その問題性を明らかにする。

(1) 報告書の内容

報告書は、I A E A 物理的防護勧告を踏まえ、「核セキュリティ分野においては、テロ行為の対象となり得る核物質や原子力施設が現に存在し、核物質や原子力施設へのアクセスが許可された者の妨害破壊行為によるリスクが具

体的に想定され得ることから、秘密保全のための法制の進捗状況に拘わらず、本分野独自の観点から、信頼性確認制度を導入すべきである」とし、「信頼性確認制度」の導入を提言している（8ページ）。

制度の中身については、「個人情報の調査や第三者への照会、さらにそれらの情報の評価が必要となることから、国の機関が主体的に関与することが求められる。その役割分担を含む制度設計に際しては、内外の関連情報を参考にして、規制行政機関や治安当局をはじめとする関係行政機関の業務環境や人的資源等の現状を踏まえた現実的な検討が求められる。また、関係者の理解を得るため、法制化の前にガイドライン等を用いた試行を行うことも一案と考えられる」、「許可事業者においても、信頼性確認制度導入時に想定される労務管理上の課題について労使間で十分な議論を行い、その結果を必要に応じ制度導入に向けた検討に反映させること等が求められる。また、枢要施設・設備にアクセスする協力会社の従業員は、許可事業者と直接雇用関係にないが、枢要施設・設備にアクセスする許可事業者の従業員と同様に内部者としてのリスクを有している。このため、枢要施設・設備にアクセスする協力会社の従業員についても許可事業者の従業員と同等の信頼性確認を行うことが必要であり、その履行を担保する仕組みの検討が求められる」としている程度である（8ページ）。

すなわち、決まっていることといえば、個人情報の調査や第三者照会が想定されていること、国の機関が関与すること、ガイドラインによる実施もあり得るとされていること、許可事業者のみならず協力会社の従業員についても実施することが想定されていること程度であり、詳細は不明である。

(2) 核をめぐる情報の秘密性と要公開性

報告書は、福島第一原子力発電所事故を踏まえ、テロ対策が重要になるとし、その一環として「信頼性確認制度」が必要とする。この「信頼性確認制度」は、核セキュリティに悪影響を及ぼすような情報漏えい防止を目的としているとされる。

しかし、ここには2つの大きな誤りがある。1つは、テロ対策という名目である。テロ対策が必要であるという考え方を安易に採用すると、テロの危険はあらゆる分野あらゆる場所に存在するということにもなりかねず、その結果、いかなる情報も管理主体の判断で秘密にできるとする必要があることになってしまう。ちなみに、米国は最近、テロ対策予算を大幅に削減し、対中国対策を重視するようになってきている。これは、テロ対策の要否及び程度が国家予算の都合で大きく変わる性質のものであることを示している。

もう1つは、核物質等の安全対策の有効性を高めるためにむしろ広く情報共有されることこそが必要であるということである。情報共有がごく少数の者の間でのみなされる時、当該施設の安全性のみならず施設周辺の住民さらには広範な地域の人々の安全の確保をそれらの者に委ねることになる。そのような手法の誤りは、昨年3月11日以降誰の目にも明らかになったはずである。人々が自らの安全、さらには将来の命の安全を守る第一義的責任は自分たちにあるという自覚を持つとき、広範囲で種々の知見、立場を有した者による討論及びこれに基づく対策の実行こそがなされるべきである。施設に対する攻撃は国際テロに限ったことではなく、個人の犯罪としても起こり得ることはない。しかし、そのような可能性を過大に重視して情報共有を否定することは、却って、全体としての核物質等の安全対策を不十分なものとしかねない。

東日本全体が深刻な被爆被害を受けるかもしれないと懸念された福島第一原子力発電所事故時においてさえ、「テロ対策のために情報を外部に出さない」という対応があり、被害を深刻にしかねない事態が発生した。すなわち、原発事故発生直後、東京消防庁は継続的な代替注水を行うことで、原子炉を更なる危機的状況から救った。ところがこの際、東京電力は、テロ対策に関わる最高機密であるとして図面を東京消防庁に提供しなかった。検査にあたる予防部職員の決断で図面が東京消防庁に提供され、東京消防庁は代替注水を行うことができたのである（海渡雄一ほか『何のための秘密保全法か』60頁（岩波書店、2012年））。

そして、以下に述べるとおり、核物質等に関しては現状において安全性を議論するためには不十分な情報しか公開等されていない。「信頼性確認制度」が導入された場合、市民や関係者間で共有される情報の範囲が狭くなり、核物質等の安全性に関する広範囲な討論が困難となり、安全性を危うくすることが懸念される。

これまでの核をめぐる情報開示

これまで、我が国では、国民から原子力発電所を中心とした核関連情報の開示を求める声があげられてきた。しかし、以下のとおり実際には開示は不十分にとどまってきた。

訴訟における情報開示

これまで我が国では原子力発電所の運転差止めを求める訴訟が多く提訴されてきた。

周辺地域住民や国民の健康安全に責任を負うべき電力会社としては、当

然，必要な情報を法廷に積極的に顕出すべきである。しかるに，電力会社は，訴訟の中で原子力発電所の設備，運転等に関する文書を任意に提出しなかった。原告側からの文書提出命令の申立てに対して，裁判所は多くの文書について申立てを認めず，原子力発電所の設備，運転等について不明な点を残したまま判決を言い渡してきた。情報閉塞の一翼を担った裁判官の社会的責任も重大である。

ア 女川原発差止訴訟の文書提出命令事件において，申立人らは，事故等に関し電力会社が作成した報告書の写し，保安規定，運転手順書，工事計画認可申請書等及び添付書類，定期検査成績書及び添付書類，監視片評価を記載した文書などの開示を求めた。仙台地裁平成5年3月12日決定は，保安規定，工事計画認可申請書及び添付資料の一部のみの提出を命令した。

イ 伊方発電所の原子炉設置許可処分取消訴訟の控訴審において，取消しを求めた控訴人らは，保安規定等の文書提出命令の申立てを行ったが，高松高裁昭和57年5月31日決定は却下した。

電力会社等による隠蔽，改ざん

1989年3月に動燃職員がイギリスのPFRに出張した際に作成した報告書に，もんじゅの安全審査が実施されていた時期（1987年）に動燃が行った実験で大量の伝熱管破損が発生された旨記載されていた。この報告書は，監督官庁である科学技術庁にすら提出されず隠蔽されていた（海渡雄一ほか『何のための秘密保全法か』56頁（岩波書店，2012年））。

2002年8月29日には，旧原子力安全・保安院は，東京電力の福島第一，第二原子力発電所，柏崎刈羽原子力発電所の計13基の原子力発電所で自主点検記録に虚偽記載がなされていたことを明らかにした。压力容器内のシュラウドやジェットポンプに生じたひび割れなどを国に報告せず，あるいは虚偽の記録を作ったものであった。

このように，情報が隠蔽されるだけでなく，虚偽の情報が作出されることすらあった。

このような改ざんなどは，それ以前からも頻発していたものである。

内部告発

これまで核，とりわけ原子力発電所に関わる内部告発がなされてきた。

バブコック日立に勤務していた田中三彦氏は，自らの経験を踏まえ，福島第一原発4号機压力容器制作過程におけるトラブルを明らかにした（田

中三彦『原発はなぜ危険か 元設計技師の証言』(岩波書店, 1990年)。

東京電力福島第二発電所の運転差止めを求める訴訟において, 同発電所での配管工事を担当した平井憲夫氏は, 溶接の施工順序の問題性を証言した(海渡雄一『原発訴訟』(岩波書店, 2011年) 128頁)。

2000年7月には, 原発の検査にあたったGE技術者が経済産業省に内部告発したことにより東京電力によるトラブル隠しが発覚した。

このような内部告発は枚挙にいとまがなく, 社会に対して原子力発電所の安全性について問題提起する大きな意義があった。

しかし, 内部告発情報は個人により外部に出された断片的, 一時的なものに留まり, 原子力発電所を中心とする核に関わる全体的な情報は国民の目から隠され続けてきた。特に, 核燃料サイクル施設に関する情報の多くは未だに公開されていない。

福島第一原子力発電所事故後の核情報のあり方について

以上のとおり, 原子力発電所に関わる情報を中心に核に関する情報は国や電力会社等により独占され, 国民の目から遠いところにあった。

そのような状況で福島第一原子力発電所事故が発生した。

福島第一原子力発電所がもたらした被害の大きさについては改めて詳しく述べるまでもない。福島県民を中心とした多くの人々が避難し, あるいは不安なまま地元にとどまっている。人々が失ったものは, 健康, 故郷, 仕事, 人間関係など金銭賠償によって償うことができない, 取り返しのつかないものである。

そして, 福島第一原子力発電所事故は純然たる天災ではなかった。設備や危機時における対応のあり方が原因となって大量の放射性物質が放出される事態となった。

上記したように, これまでは国や電力会社等が原子力発電所等核に関わる情報を独占してきた。事故後においては, 国や電力会社等の専門家に情報を独占させ, その判断に国民及び我が国の命運を委ねるべきではない。原子力発電所の設備, 運用など核に関する情報を現状より広く国民に開示し, 国民がそれを批判的に検討し, 原子力発電所の設備, 運用などについて, あるいはそれ自体の是非について意見を述べ, それを受けて, 政府等は方針を決定すべきである。国民の生命, 健康に関わる原子力発電所等の核の問題について, 国民が情報を得, それをもとに方向を決定していくことは国民主権, 民主主義の観点からの要請でもある。

それと相反する方向性を持つ「信頼性確認制度」の導入はこの観点から

許されるべきではない。

(3) 実効性の欠如

誰にでも情報を管理させてよいものでないことは言うまでもないが、そのことから直ちに「信頼性確認制度」が採用されるべきだということにはならない。後述するとおり、「信頼性確認制度」がプライバシー侵害性の高いものであることを考えると、実効性の存在が明らかであることが最低限必要である。

この点について、報告書では、過去の実例に基づく具体的な事例分析が何ら示されておらず、「信頼性確認制度」の実効性の有無及び程度を判断する説明が何もない。したがって、「信頼性確認制度」に実効性があると結論付けることはできない。

(4) プライバシー権の侵害

他方、「信頼性確認制度」は、対象者及びその関係者の機微情報を含むプライバシー情報を収集する制度となり得るので、個人のプライバシーを侵害する危険性が高いことは明らかである。

したがって、仮に、「信頼性確認制度」に何らかの効果が期待されるのだとすれば、過去の実例の具体的な分析と「何らかの効果」の内容を具体化することにより一定の個人情報を収集することの必要性を明らかにし、「効果」の内容が侵害されるプライバシーの利益を明らかに越えるものであることが示される必要がある。

調査の前提として対象者の同意を要件とするとしても、雇用される立場にある対象者としては同意せざるを得ないのであるから、自由意思に基づく同意ではなく、個人の選択の自由を保障する機能を果たすものではない。

(5) 差別をもたらすこと

「信頼性確認制度」が導入された場合、電力会社などの事業者において、得られた個人情報（調査を受けることに同意しなかったという情報も含む。）を基にした差別的扱いをする可能性もある。

これまで電力会社を舞台として頻発してきた思想差別事件では、常に会社側が従業員の思想信条に関する個人情報を収集し、これに基づいて差別的扱いをして来た。電力会社が個人情報を収集した理由は、設備防衛などの名目であった。これは、報告書が「信頼性確認制度」を導入すべしとする考え方と発想を同じくしている。

これらの思想差別事件は、労働事件として法廷に持ち込まれ、原告の請求が認容されたものとして以下のものがある。

関西電力事件判決（神戸地裁昭和59年5月18日判決）

関西電力において、自らが公益・公共事業を営むものであることを理由として行った共産党員らに対する監視，尾行，電話相手の確認，ロッカー内私物の検査などについて，思想信条の自由を侵害するとし，損害賠償を命じた。

東京電力訴訟長野地裁判決（長野地裁平成6年3月31日判決）

共産党員であることを理由とした賃金差別を受けたとしてなされた慰謝料請求が認容された。

東京電力訴訟千葉地裁判決（千葉地裁平成6年5月23日判決）

共産党員であることを理由とした賃金差別があったとして損害賠償請求がなされた訴訟について，請求が認容された。

中部電力人権侵害・思想差別撤廃訴訟判決（名古屋地裁平成8年3月13日判決）

共産党員であることを理由に賃金差別を受けたとして損害賠償請求がなされた事案について，請求が認容された。共産党員のリストアップ等をしてきたことについて，中部電力は設備防衛のためとの主張をしていたが，反共労務施策であったと認定した。

このように「信頼性確認制度」は，社会的に是認されない，思想信条の自由などを侵害する事態を産む危険性が極めて高い。

(6) 情報公開制度の確立

2で述べたところの帰結として，原子力発電所を持つ電力会社，その他ひとたび事故が起これば多くの人々の生命健康に深刻な影響を及ぼし得る核施設を運営している民間事業者が保有する安全性に関する情報等について情報公開を推進すべきである。

具体的には，原子力発電所等，国民の安全を損なう危険性が大きい核関連施設を有する電力会社等を独立行政法人等情報公開法の対象法人とし，原子力発電所等の施設に関する文書を対象法人文書とすることが検討されるべきである。

旧行政改革委員会の「情報公開法要綱案」第27は，「政府は，特殊法人について，その性格及び業務内容に応じて情報の開示及び提供が推進されるよう，情報公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする」と規定している。この点，「情報公開法要綱案の考え方」7(4)では，特殊法人等について「国民の関心を集め，国民の生活等に密接な関係を有する情報については，一層積極的な情報の提供が重要である」，「政

府は、特殊法人の性格及び業務内容に応じた情報の開示及び提供が推進されるよう、情報公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとするという規定を設けることとした」としている。

これを受け、行政機関情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）は、公布当初、第42条において、「政府は、法律により直接に設立された法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人について、その性格及び業務内容に応じ、特殊法人の保有する情報の開示及び提供が推進されるよう、情報の公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする」と規定していた。それが具体化されたのが独立行政法人等情報公開法（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律）である。

電力会社等は法律により直接設立された法人でも特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人でもない。しかし、上記した趣旨に鑑みたとき、電力会社が保有する原子力発電所に関する情報及びほかの民間法人が保有する核施設に関する情報は「国民の関心を集め、国民の生活等に密接な関係を有する情報」であり、これを独立行政法人等情報公開法の対象法人とすることは自然である。何らかの事故が発生した場合のことを想定すると、施設内で業務に従事する人々の安全のため、さらに周辺地域の住民・自然環境への深刻な被害拡大を阻止又は最小化するために、必要な情報が広く開かれている必要がある。原子力基本法第2条が「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする」と規定し国策としての原子力政策についての公開原則を定めていること、電力会社が国策としての原子力政策を担ってきたこと、関西国際空港株式会社のような株式会社も対象法人とされていることも考慮すると、原子力発電所等、国民の安全を損なう危険性が大きい核関連施設を有する電力会社等を独立行政法人等情報公開法の対象法人とし、原子力発電所等の施設に関する文書を対象法人文書とされるべきである。

これらの措置を取るまでもなく、行政機関情報公開法の情報提供規定（第22条）により政府が東京電力から必要な情報の提供を受け、行政機関情報公開法により開示するという方法も考えられるが、これまでの第22条の運用状況は決して積極的に行なわれておらず、自主性に委ねたのでは実効性があげられないことが明らかである。

上記したところは東京電力について特に強くあてはまる。

特殊法人情報公開検討委員会は、「特殊法人，独立行政法人又は認可法人であって，設立法において，その理事長等の法人の業務執行に関する最高責任者を大臣等が任命することとされているもの又は当該法人に対し政府が出資できることとされているものは，対象法人とする。すなわち，これらの法人は，設立法が，その組織・制度の最も根幹的な要素に政府が直接参画・関与することを規定していることから，政府の一部を構成すると見られ，政府の説明責任を自ら負う法人と考えられる」とし（「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」2000年7月27日），これを受けて，独立行政法人等情報公開法の対象機関が定められた。

特に，関西国際空港株式会社は，「株式会社であっても，設立法により政府が株式の50%以上を保有しなければならないとされ，政府として民営化の方針が決定されておらず，株式も公開されていない。また，同社は，空港の建設と運営等の業務を行っているが，政府の出資が専ら空港の建設資金として供給されており，空港の建設は国（運輸大臣）が基本計画を決定し，これに従って会社が建設を行うこととされている」ことを理由として，対象法人とされた。

東京電力は，民間の株式会社ではあるが，東日本大震災による福島第一原子力発電所1～4号機の破損事故により，既に，原子力損害賠償支援機構からの資金交付金として，2兆4262億7100万円の交付を受けている（東京電力平成23年度報告書）。さらに，その損害が拡大することから，被害弁償などのために，数兆円の政府出資が予定されている。このため，「政府は，機構に対し交付国債の交付，政府保証の付与等必要な援助を行う」ことが閣議決定されている（東京電力福島原子力発電所事故に係る原子力損害の賠償に関する政府の支援の枠組みについて（2010年6月14日閣議決定））。原子力損害賠償支援機構を通じて，他の独立行政法人に優るとも劣らぬ政府出資がなされることが，閣議決定され，その通り，資金交付がなされている。また，1兆円という政府出資によって，政府が議決権の過半数を握ることとなり，現在，実質的な国有化がなされている。このように，政府出資という点からは，独立行政法人と同様に取り扱うべきである。

なお，一定の設備配置等の情報については，開示されることによりテロリスト等に悪用される懸念がなくはない。そのような場合には，対象法人や情報公開・個人情報保護審査会等において，情報開示による利害得失を

慎重に判断して開示不開示を決定すべきである。

4 結論

以上の理由により、意見の趣旨のとおり、法令又はガイドラインによる「信頼性確認制度」の創設には反対する。むしろ、いま我が国が推し進めるべきは原子力発電所など一定の核施設を有する事業者が情報公開を推進することであるし、その具体化としてそれらの事業者を独立行政法人等情報公開法の対象法人とし、原子力発電所等の核施設に関する情報を対象法人文書とする情報公開制度を検討することである。