

国立国会図書館による資料の利用制限措置及び国会の情報公開制度についての意見書

2009年3月18日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 今般、国会図書館が「合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係資料検察提要6」について行った利用制限措置は、国民の知る権利保障の趣旨に反し、かつ、法の保障する収集資料を利用する権利を侵害するものである。そこで、国会図書館に対し、速やかに利用制限措置を撤回するよう求める。
- 2 国会図書館資料利用制限措置等に関する内規4条1項4号は削除し、また、同内規13条4項を改正し、利用制限等申出資料取扱委員会には人権感覚に優れた憲法学者、弁護士などの外部委員を相当数選任することすべきである。
- 3 国会の情報公開法あるいは規則を制定し、国会図書館の収集資料以外の保有文書も含め情報公開を行なうべきである。

第2 意見の理由

1 事実経過

2008年6月11日、国立国会図書館（以下「国会図書館」という。）は、所蔵資料である「合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権関係資料 検察提要6」（以下「本件資料」という。）の利用制限措置をとることを決定し、同時に国立国会図書館所蔵資料利用検索システム（NDL-OPAC）等における本件資料についての書誌データも非公開とした。同年9月4日にはNDL-OPAC等書誌データ非公開措置は解除され、同年11月6日には一部が閲覧可能となったが、現在でも一部についての利用制限措置は継続している。

この決定は、法務省が、2008年5月27日、国会図書館に対し、同資料を公開することにより外国との信頼関係が損なわれるとして利用制限措置をとることを求めたことを受けたものである。法務省は、同年8月29日、同年10月20日付の申出により非公開とすることを求める範囲を徐々に縮小させたが、10月20日付の申出においてもアメリカ合衆国との信頼関係が損なわれるおそれ等がある部分についての利用禁止措置の継続を求めている。

国会図書館は、法務省による上記要請を受け、国が発行した資料でその内容の公開を制限すること等を国が公的に決定した場合には資料の利用制限措置を取り得るとする資料利用制限措置等に関する内規（以下「内規」という。）4条1項4号を根拠に本件利用制限措置をとったものである。

2 利用制限措置の違法性

しかし、国会図書館は国立国会図書館法（以下「法」という。）、国立国会図書館資料利用規則（以下「本件規則」という。）及び内規の解釈を誤っており、違法である。

（1） 知る権利の保障と法の規定

まず、国民が国政に関わる情報を取得することは民主主義の形成と発展の基盤であり、国会図書館は、この点で、同館の保有する情報を国民に提供し、憲法21条の保障する国民の知る権利に寄与する極めて重大な役割を担っている。このことは、法の前文が「真理がわれらを自由にするという確信に立って、憲法の誓約する日本の民主化と世界平和とに寄与することを使命としてここに設立される」と宣言し、法2条が「国立国会図書館は、図書及びその他の図書館資料を蒐集し、国會議員の職務の遂行に資するとともに、行政及び司法の各部門に対し、更に日本国民に対し、この法律に規定する図書館奉仕を提供することを目的とする」と規定していることからも明らかである。

このような理念・目的を具体化するため、法21条1項は、「国立国会図書館の図書館奉仕は・・・両議院、委員会及び議員並びに行政及び司法の各部門からの要求を妨げない限り、日本国民がこれを最大限に享受することができるようしなければならない。この目的のために、館長は次の権能を有する」とし、同項1号は、「館長の定めるところにより、国立国会図書館の収集資料・・・を、・・・一般公衆の使用及び研究の用に供する・・・」と定め、もって国会図書館が収集資料を国民の用に供すべきことを定めている。すなわち、法21条1項は、憲法21条の保障する知る権利を具体化し、国民に国会図書館の収集資料を利用する権利を与えているのである。

（2） 内規が法及び本件規則の委任を逸脱していること

ここで、行政等からの要求を妨げない限りというのは、国会図書館が行政等の利用の便を第一義に考えて設置された施設であるとの位置づけから行政等の職員による資料の利用との調整があり得るという意味でしかない。法はそのような場合でない限り国会図書館の資料を「日本国民に最大限に利用させる」としているのであるから、資料の利用が国民の人権を侵害するような場合は格別、それ以外の場合について館長が

内規を定めることにより資料の利用制限をなし得ることができるとは解されない。

また、本件規則 8 条は、「館長は、人権の侵害等により利用に供することが不適当と認められる資料の利用の制限をすることができる」としているが、上記したところから、「人権の侵害等」というのも人権の侵害あるいはそれに準じた事態が発生し得る場合を指すというべきである。

しかるに、内規 4 条 1 項 4 号の規定は、人権侵害あるいはそれに準じた事態が発生し得るような状況でなくとも利用制限をなし得るかの規定となっており、法及び規則の委任の範囲を逸脱している。内規 4 条 1 項 4 号はすみやかに削除されなくてはならない。

（3）内規の解釈

仮に内規が委任の範囲を逸脱していないとしても、1970 年代以降に社会運動団体等が国会図書館に対し差別的表現等が記載された図書等を廃棄等するよう求めたという歴史的経過を受け内規が制定されたこと、行政が資料の非公開を求めた場合に国会図書館が自動的に資料利用制限をしなければならないとすると国会が恣意的な行政権行使を抑制するという三権分立に反することから、内規 4 条 1 項 4 号は単に行政等が資料の非公開を決定しただけではなく、資料の内容が人権侵害あるいはそれに準ずるような事態を発生せしめる場合に限定して適用されるというべきである。

それにも関わらず、利用制限等申出資料取扱委員会において、本件資料について利用制限措置を行ったことは違法・不当であった。なお、同委員会については、内規 13 条 4 項により、職員が委員に任命されることになっている。同委員会には人権感覚に優れた憲法学者、弁護士などの外部委員を相当数選任し、十分かつ適正な審議を尽くさせるべきである。

3 本件資料の特質

そして、本件資料に人権侵害あるいはそれに準ずるような事態を発生せしめるような記載がないことは明らかである。

（1）アメリカ合衆国との信頼関係

この点、法務省は、本件利用制限措置を求める理由として、公にすることにより「アメリカ合衆国との信頼関係が損なわれるおそれ又は同国との交渉上不利益を被るおそれがある」と述べており（平成 20 年 10 月 20 日付法務省刑事局長の国立国会図書館収集書誌部長宛通知文書）、国会図書館も同申出を受けて利用制限措置を取っているのである。

そうだとすると、本件資料を自由な閲覧に供したとしても、国民の人権が制限されるような事態に至るおそれはない。

また、法務省の主張する、利用制限をすべき理由についても矛盾が存在する。すなわち、法務省は、平成20年5月27日付国会図書館に対する通知書において、「秘密扱いとされている本件資料が国立国会図書館に存在することが明らかになれば、わが国の秘密文書の取扱に対するアメリカ合衆国の信頼を損ねることとなり、その存在を明らかにするだけで、他国との信頼関係が損なわれるおそれが生じる」ことを利用制限を求める理由としていたにも関わらず、その後、同年8月29日付通知書及び同年10月20日付通知書により利用制限の範囲を縮減し、同資料の一部の公開を認め、すなわち「その存在」自体を明らかにすることを認めたにもかかわらず、従前と同様に「アメリカ合衆国との信頼関係が損なわれる」ことを理由としてあげており、利用制限を求める理由に矛盾が生じている。

このような法務省の態度から見ても、利用制限を求めるに理由がなく、同資料を公開したとしても人権侵害等のおそれがないことは明らかである。

（2）捜査等の適正な運用

法務省は、「捜査・公判の適正な運用及び公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」ことも秘扱いの理由としてあげているが、合衆国軍隊構成員等に対する刑事裁判権がどのような方針で運用されていたのかが明らかとされ、議論されることこそが「捜査・公判の適正な運用及び公共の安全と秩序の維持」に資するのであり、このような観点からも、同資料を公開することにより人権侵害のおそれはないものと思われる。

むしろ、知る権利が民主政に資するという社会的価値を有するものである以上、司法権行使という公権力の行使に直接の関わりを有する本件資料の閲覧を制限することは知る権利が保障される趣旨を大きく損なうと言える。

4 情報公開法制定の必要性

ところで、本意見書作成に当たっては、当連合会から国会図書館に対し照会を行ない、懇切な回答を得たところである。

しかし、本件資料について利用制限措置をとることを決定した利用制限等申出資料取扱委員会の会議の議事録の提供を求めたのに対しては、国会図書館が行政機関情報公開法の実施機関となっていないことなどを理由として提供を拒否された。

国民の知る権利に関わるような決定過程が外部の目にさらされないという事態は、国民の知る権利保障の観点からも極めて問題である。また、行政については行政機関情報公開法があるのに、立法という重大な作用を嘗む国会について情報公開法が存在しないことについては合理的な理由はない。そこで、国会図書館も含む国会について、情報公開法ないし規則を制定し、国会の保有する文書について国民に情報公開請求権があることを明らかとすべきである。

5 結論

以上より、今般、国会図書館によりなされた利用制限措置は、国民の知る権利保障の趣旨に反し、かつ、法の保障する収集資料を利用する権利を侵害するものである。そこで、国会図書館に対し、速やかに利用制限措置を撤回するよう求める。

また、内規4条1項4号は法、本件規則の規定を逸脱し、知る権利を不当に制限するものであるから削除すべきである。

さらに、国会図書館における利用制限措置についての決定等を適正なものとするため、利用制限等申出資料取扱委員会の委員には人権感覚に優れた憲法学者、弁護士などの外部委員を相当数選任するとの内規改正を行ない、国会図書館を含め国会を実施機関とする情報公開法を制定すべきである。

以上