

情報自由基本法の制定を求める意見書

2016年（平成28年）2月18日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、次に示す内容を盛り込んだ情報公開、情報保存及び情報取得に関して定めた基本法（情報自由基本法）を制定すべきである。

【情報自由基本法の骨子】

1 目的

この法律は、国民主権の下において、公的情報は本来、国民の情報であるとともに公的資源であり、この公的情報を適切に公開、保存することが市民の知る権利に資するとともに民主的な政治過程を健全に機能させることに鑑み、憲法第21条第1項の保障する市民の知る権利を具体化し、かつ発展させる法律として制定される。この法律は、公的情報の公開、保存及び取得に関し、基本理念を定めるとともに、国及び地方公共団体等の責務を明らかにする。また、公的情報の公開、保存及び取得の基本となる事項を定めること等により、公的情報の適切な公開、保存を総合的に推進し、もって、国民が主権者として民主的な政治過程に一層参加することができるとともに、市民に必要な情報が行き渡る社会の実現に寄与することを目的とする。

2 定義

(1) 公的機関

国及び地方公共団体並びにこれらの機関の代理又は機能を代行し、又は、これらの機関から一定割合以上の出資を受けて運営される民間団体をいう。

(2) 公的情報

公的機関により保有され、又は覚知されている情報であって、それが保有されている形式や媒体を問わない。この中には、職務に役立たせるために作成されたメモ、記録、覚書、書籍、描画、計画、図表、写真、視聴覚記録、電子メール、日誌、標本、模型及びあらゆる電子形式で保存されたデータが含まれるが、これらに限定されるものではなく、有形無形を問わない。

(3) 制裁

刑事上、民事上及び行政上の措置を含むあらゆる形態の処罰又は不利益を

指す。

3 基本理念

- (1) 公的情報は、国民主権の下では国民の情報であり、その公開が憲法第21条第1項の保障する市民の知る権利に資するとともに、民主的な政治過程を健全に機能させることに鑑み、原則として公開されなければならない。
- (2) 公的情報の公開及び取得が制限されるのは例外であって、公的機関は制限の正当性についての証明責任を負うものとする。
- (3) 公的情報のうち、以下の類型のもの又は一定の年限を経過したものについては、公開することの公益性が高いことに鑑み、原則として制限が許されないものとし、例外的な制限については、公的機関が、その高度の正当性について証明責任を負うものとする。
 - 一 自衛隊、警察、検察庁、内閣情報調査室及び公安調査庁の組織、予算及び資金の支出に関する情報並びに当該機関に関する告示・通達
 - 二 他国と締結された協定その他の合意事項の存在と条項
 - 三 自衛隊の装備の概要及び自衛隊の活動に関する情報
 - 四 国家による個人等の監視に関する情報
 - 五 公的機関や公務員による憲法・法令違反、権力濫用に関する情報

4 公的機関の責務

- (1) 公的機関は、本法律の基本理念に則り、市民の知る権利が憲法第21条第1項で保障されていることを踏まえ、公的情報の公開、保存及び取得に関する施策を策定し、実施する責務を負う。
- (2) 公的機関の職員は、本法律の目的や基本理念を達成するために、当該公的機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該公的機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付ける、又は検証することができるよう、文書を作成し、整理し、保存しなければならないとともに、廃棄又は移管に当たっては、市民に意見を述べる機会を付与しなければならない。
- (3) 公的機関は、公的機関の職員が、公的情報の公開をし、又は市民の公的情報の取得に応じた場合、当該情報公開等が不正の利益を得る目的、公的機関や他人に損害を加え若しくはその安全を脅かす目的、その他不正の目的で行われ、かつ、公的情報の取得により失われた利益と、これにより市民の知る権利等に資することになった利益とを考慮して、前者が後者を著しく上回ると認められる場合でない限り、制裁を科してはならない。
- (4) 公的機関の職員以外の者が、公的機関が非公開とした公的情報を取得した

としても、可罰的な手段により、専ら不正の利益を得る目的又は公的機関や他人に損害を与え若しくはその安全を脅かす目的で行われ、かつ、公的情報の取得により失われた利益と、これにより市民の知る権利等に資することになった利益とを考慮して、前者が後者を著しく上回ると認められる場合でない限り、制裁を科してはならない。

5 裁判上の措置等

- (1) 国は、公的情報を裁判所へ提供する制度を構築することのほか、裁判所が公的情報の公開、保存、取得又はその制裁に関する裁判の審理を十分に行うことができる施策を実施する責務を負う。
- (2) 国は、憲法第31条の適正手続の保障の観点から、刑事裁判の審理に当たり、被告人が防御に必要な公的情報の開示を受ける権利を有することを確認し、被告人の防御に必要な公的情報の開示をする責務を負う。
- (3) 国は、秘密指定に関する独立した監視機関を設置するとともに、当該監視機関に全ての情報に接することができる権限を付与すべき責務を負う。

第2 意見の理由（総論）

1 はじめに

我が国は、日本国憲法の下、国民主権を採用している。国民主権の下では、国情報を探し始めとする公的機関の情報は、国民の情報である。

公的な情報が十分に提供されてはじめて、市民が国家の行為をチェックすることができるとともに国家の政策決定に関与できるようになり、よりよい政策決定が可能となる。

それゆえ、この公的情報が適切に公開されることが、市民の知る権利に資するとともに民主的な政治過程を健全に機能させるために重要である。

ところが、現実には、重要な意思決定過程について文書が作成されない、情報公開法等に基づく開示請求について広範な不開示がなされている、特定秘密の保護に関する法律（以下「秘密保護法」という。）の成立・施行により恣意的な秘密指定がなされ得る等、民主的な政治過程を健全に機能させるための公的情報が十分に公開等されないような制度となっている。

そこで、公的な情報が適切に公開等されるように、情報の適切な公開、保存及び取得にかかる基本法としての情報自由基本法を制定すべきである。

2 知る権利

(1) 知る権利の保障

憲法第21条第1項は、表現の自由を保障する。この表現の自由を支える価値は二つあり、個人が言論活動を通じて自己の人格を発達させるという個人的な価値と、言論活動によって個人が政治的意思決定に関与するという、民主制に資する社会的な価値である。表現の自由は、個人の人格形成にとっても重要な権利であるが、とりわけ、個人が自ら政治に参加するために不可欠の前提となる権利である（芦部信喜著『憲法 第六版』175～176ページ）。

この表現の自由は、思想・情報を伝達し発表する自由であるが、情報流通の自由化の観点から、情報の受け手である市民の側からも表現の自由を再構成する必要がある。よって、知る権利も憲法第21条第1項によって保障されていると解することが現代社会の要請であるとともに憲法法理の論理的帰結ともなる。

そして、憲法第21条は、元来国家からの自由という伝統的な自由権であるが、個人は様々な事実や意見を知ることによって、はじめて政治に参加することができることから参政権を支える役割も有する。さらに、知る権利は、積極的に政府情報等の開示を請求できる権利であり、その意味で国家の施策を求める国務請求権ないし社会権としての性格も有する。このように、憲法上の位置付けを与えられた知る権利を具体化するためには、その趣旨に従って、情報公開法等の具体的立法が必要である。

憲法が保障するこのような知る権利の保障を十全化することが、民主制の健全化にとって重要なのである。

（2）条約上の義務であること

そして、知る権利を、自由権のみならず参政権的な側面や請求権的な側面を含め保障することは、次に述べるように、我が国が批准した国際条約の要請するところでもある。

我が国は、1979年に、国際人権規約の社会権規約（A規約）及び自由権規約（B規約）を批准している。

これらは、世界人権宣言の内容を基礎として条約化されたものであり、国際人権法にかかる人権諸条約の中で最も基本的かつ包括的なものである。

自由権規約（B規約）は、冒頭「人権及び自由の普遍的な尊重及び遵守を助長すべき義務を国際連合憲章に基づき諸国が負っている」とした上で、第19条第1項に「すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する」、同第2項に「すべての者は、表現の自由についての権利を有する。こ

の権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」と定めている。

すなわち、自由権規約（B規約）は、市民が表現の自由のみならず情報へのアクセス権（知る権利）を有することを宣言し、併せて我が国が、この重要な人権を普遍的に尊重・遵守し、これを助長する（環境を整備する）義務を負っていることを宣言しているのである。このように、知る権利を尊重することは条約上の責務でもある。

3 ツワネ原則について

ところで、国家の秘密保護や情報公開に関しては、国際的に定められた実務的ガイドラインとして、2013年6月に公表された「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」（ツワネ原則と通称されている。以下「ツワネ原則」という。）がある。同原則は、70カ国以上の500人を超える専門家との2年以上におよぶ協議を経て、22の団体によって起草されたものであり、国家安全保障分野において立法を行う者に対して、国家安全保障への脅威から人々を保護するための合理的な措置を講じることと、政府の情報への市民によるアクセス権の保障を両立するために定められたものである。

ツワネ原則は、「国家安全保障上の理由による情報非公開」について、いかなる場合に非公開とされることが許容され、いかなる場合には公開とされるべきかに関して定められた基準である。

また、ツワネ原則は、「当局が保有する情報に人々がアクセスする権利及びその他の人権に関する国際法・基準、徐々に進化しつつある国家の慣行、国際社会によって認められている法律の一般原則、及び専門家の記述に基づいて」おり、世界人権宣言、市民的及び政治的権利に関する国際規約等に留意しているものである（ツワネ原則「前文」）。

もとより、「国家安全保障上の理由による情報非公開」に関する基準であり、「他のあらゆる非公開理由」を対象としたものではない。しかし、「他の理由で情報へのアクセスを制限する場合でも、当局は少なくともこの原則に示された基準を満たさねばならない」とする（ツワネ原則「はじめに」）。すなわち、ツワネ原則は、「国は、情報へのアクセス権を保障し、その環境を整備しなければならない」という自由権規約（B規約）の規定・趣旨を踏まえ、「情報の公開と非公開をはかる際、公的機関が満たすべき一般基準」として、情報公開に関する最低限の基準を示すものである。

我が国において知る権利を十全に保障するためには、自由権規約（B規約）などに留意して作成された最低限の基準としてのツワネ原則も参考にした立法がなされるべきである。

4 日本の情報アクセスの権利に関する法体系の現状

(1) 公的情報の管理、公開についてのるべき姿

これまで述べてきたように憲法第21条第1項の知る権利の法的性格や自由権規約（B規約）からすれば、公的情報については原則として公開され、市民の政策判断のための材料に供されるような制度がつくられなければならない。その際にはツワネ原則を参考にした内容とすることが望ましい。

しかしながら、現状は次に述べるとおり、十分とは言えない。

(2) 情報アクセスに関する各法律と問題点

そもそも我が国には、「憲法第21条第1項で保障される市民の知る権利を実現させる」という根本的理念を表明する基本法が存在しない。そのため、当該理念に従った公的情報の公開や保存、取得に関する規律も、各個存在はするものの、各法の定めが統一されておらず不十分である。

例えば、公的情報の公開に関しては、行政情報の開示・不開示等を規律する情報公開法が存在するが、同法では、情報の不開示事由が広範に定められており、開示を求める裁判手続上のインカメラ審理も認められていないなど、著しく不十分である。

また、我が国の「公的情報の管理」に関しては、公文書管理法が存在するが、同法は現在のところ、30年を経過した公文書について原則公開とする、いわゆる「30年ルール」が規定されていないなど、市民による利用には支障が大きく、また、特別法を許容する規定（同法第3条）によりこの法律の適用が制限されており、しかも、防衛秘密が対象外とされるなど、公文書管理の一般法として十分に機能できていない。

さらに、公的機関によって秘密とされた情報につき、市民の知る権利や民主的な政治過程への適切な判断材料の提供を確保するためには、当該情報を公開するなどして「通報」した者について、公益通報者保護法による保護措置が講ぜられてしかるべきである。しかし、同法にあっても、これは公益目的のために内部告発を行った労働者を解雇等の労働条件上の不利益取り扱いから保護する制度にとどまり、全ての不利益から保護するものとなっていない。しかも、保護対象となる情報も限定されており、公益通報者に対する十分な保護がなされているとは言い難い。

加えて、2013年12月6日、行政機関の長が指定する情報を「特定秘密」とし、公務員の漏えい行為に厳しい刑事罰を加え、公務員以外の者の秘密取得行為等にも厳しい刑事罰を加えること等を内容とする特定秘密保護法が成立した。当連合会が指摘してきたように、同法には、①「特定秘密」の範囲が広範であり、かつ、極めてあいまいであること、②「特定秘密」の指定にあたって、行政の恣意が働く余地が極めて広いこと、③このような広範、あいまいかつ恣意的な「特定秘密」が漏えいすることについて、処罰範囲が広く、かつ刑罰が重きに失すことから、表現の自由・知る権利を侵害するおそれが大きいこと、④国会の行政に対する監視機能が空洞化する可能性が高いこと、⑤適性評価制度はプライバシー侵害の危険性が極めて高いことといった重大な問題が存在する。これらの重大な問題は、その後策定された運用基準等を併せ考えても、何ら解消されておらず、特定秘密が次々と指定されている状況である。このような状況について、国連人権擁護委員会は、2014年、日本に関する状況報告において、秘密保護法に触れ、報道を萎縮させると懸念を表明しており、今後その懸念が深刻化する事態も予想される。

以上のように、日本における公的情報の取扱いについては制度の整備が不十分であるのみならず、一部に悪化しているような状況が見られる。これらの状況が生じているのは、憲法上保障された知る権利、国民主権を踏まえた基本法が存在していないことが一つの大きな要因となっている。したがって、これらの問題点を解消する包括的な基本法となる情報自由基本法が必要であり、これによって下位の各法を、憲法上保障された知る権利、国民主権を十全化するよう再構築しなければならない。

5 まとめ

当連合会は、これまでも、秘密保護法の廃止を含めた抜本的見直しを行うこと、公文書管理法、情報公開法及び公益通報者保護法を改正することを求める意見を表明してきた。

秘密保護法が成立・施行された今、公的情報は国民の情報であるとともに公的資源であるとの原則に立ち返り、憲法上の知る権利及び国際人権規約に則り、ツワネ原則をも参照して、公的情報に関する基本的事項を横断的包括的に規定する情報自由基本法を制定すべきであり、それには「意見の趣旨」に記載した内容を盛り込むべきである。

第3 意見の理由（第1「意見の趣旨」の各項目に対する各論）

1 「意見の趣旨」本文について

第2「意見の理由（総論）」に記載したとおり、国民主権の下では公的情報は国民の情報であること、市民は憲法第21条第1項に基づき知る権利を有していること、知る権利は民主政の過程に極めて重要であること、現在は市民の知る権利に基づく十分な基本法が存在していないことに鑑み、情報自由基本法の制定を求めるものである。

2 1「目的」について

情報自由基本法の目的規定として、同法の趣旨、目的、背景を説明するものである。

3 2「定義」について

（1）2（1）「公的機関」について

知る権利の保障、民主政への寄与等の情報自由基本法の目的を達成するためには、同法により規律される「公的機関」として、国及び地方公共団体のほかに、国及び地方公共団体そのものではなくとも、国及び地方公共団体の機関の代理又は機能を代行する独立行政法人等の団体、さらには、国及び地方公共団体から一定割合以上の出資を受けて運営されている第三セクター、電力会社、電信電話会社等の民間団体等もその対象とするのが相当である。

（2）2（2）「公的情報」について

知る権利の保障、民主政への寄与等の情報自由基本法の目的を達成するためには、情報自由基本法で規律される「公的情報」は、あらゆる有形の媒体に記録・保存されたもののほかに、有形の媒体に記録されていない無形の情報をもその対象とするべきである。

（3）2（3）「制裁」について

知る権利の保障、市民の情報取得の自由を十分に保障するためには、情報自由基本法で規律される「制裁」について、刑事上、民事上及び行政上の措置を含むあらゆる形態の処罰又は不利益を指すとするのが相当である。

なお、（1）から（3）までについては、ツワネ原則を参考にしたものである。

4 3「基本理念」について

（1）3（1）について

公的情報は原則として公開されるべきものであること及びその根拠として、国民主権及び市民の知る権利に拠るものであることを説明するものである。

(2) 3 (2)について

公的情報が原則として公開されるべきものであることの当然の帰結として、公的情報の公開の制限や市民による公的情報の取得の制限は、その正当性について、公的機関の側が証明責任を負うことを確認するものである。これは、ツワネ原則を参考にしたものである。

(3) 3 (3)について

ここで掲げた各類型の情報については、公開することにより人権保障に資し、民主政の過程にとって必要不可欠のものであると推定されるとともに、ツワネ原則によっても、公開することの公益が高く、原則として制限が許されないとされていることから、情報公開や情報の取得を制限するためには、他の情報の場合よりも、より高度の正当性についての証明責任を負うことを明らかにするものである。

また、各類型に該当しなくとも、一定の年限を経過した公的情報については、これを秘密とすることにより保護されるべき利益の程度は相当程度減少しているものと推測されることから、他の情報の場合よりも、より高度の正当性についての証明責任を負うことを明らかにするものである。

5 4 「公的機関の責務」について

(1) 4 (1)について

公的機関の責務として、情報自由基本法の基本理念に則り、知る権利を踏まえて、公的情報の公開、管理に関する施策を策定し実施しなければならないことを明らかにするものである。

(2) 4 (2)について

市民に対して十分な情報が提供され、市民の知る権利を保障し、民主政の過程に資するためには、必要な公的情報が記録されなかつたり、記録された文書が恣意的に廃棄、隠匿されるようなことがあってはならないことから、文書の作成及び廃棄・移管について規定するものである。

(3) 4 (3)について

市民の情報取得の自由を保障し、市民の知る権利に資するためには、公的機関職員が行った情報公開に対する処罰が、真に必要な最小限の範囲にとどまるものでなければならない。そして、公的機関職員が行った情報公開に対して真に必要な最小限の範囲の処罰といえるためには、情報公開の目的が違法・不当であることのほか、情報公開により失われた利益と情報公開により得られた利益とを比較衡量し、前者が後者を著しく上回ると認められる場合

に限って処罰することを認めるのが妥当である。

(4) 4 (4)について

上記(3)と同様、市民の情報取得の自由を保障し、市民の知る権利に資するためには、市民が行った情報取得行為に対する処罰が、真に必要な最小限の範囲にとどまるものでなければならない。そして、市民が行った情報取得行為に対して真に必要な最小限の範囲の処罰といえるためには、情報取得行為の目的が違法・不当であることのほか、情報取得により失われた利益と情報取得により得られた利益とを比較衡量し、前者が後者を著しく上回ると認められる場合に限って処罰することを認めるのが妥当である。

6 5 「裁判上の措置等」について

(1) 5 (1)について

公的情報の公開や取得に関する裁判、これに対する制裁の裁判において、公正な裁判を実現し、憲法第32条の裁判を受ける自由を保障するためには、公的情報を裁判所に提供する制度のほか、裁判の審理を十分に行うことができる施策が実施される必要がある。

(2) 5 (2)について

特に刑事裁判においては、憲法第31条の保障する適正手続の観点からも、公正な裁判を実現するためには、被告人が防御に必要な公的情報の開示を受ける権利を有することが確認される必要がある。

なお、(1)及び(2)については、ツワネ原則を参考にしたものである。

(3) 5 (3)について

国民主権に鑑み、国民の知る権利に資するとともに、民主政の過程に十分寄与するためには、裁判所のほかに、秘密指定に関する独立した監視機関を設置し、同機関が全ての公的情報に接することができるようとする必要がある。

以上