

XXI 情報法制

1 情報公開法改正案の廃案から特定秘密保護法など情報非公開の流れ

(1) 新たな情報非公開立法の動きに対する日弁連の取組

民主党政権下において、かねてより日弁連が求めていた情報公開法改正案の提案がされていた。改正は多岐にわたるが、その主要内容は以下のとおりである。

- ① 「国民の知る権利」の保障の明記（行政機関情報公開法第1条）
- ② 開示情報の範囲を拡大するために、(i) 公務員等の氏名を原則開示（同法第5条1号ハ）、(ii) 審議会その他の合議制の機関における意見の表明または説明について、当該情報のうち、当該個人の氏名及び当該意見表明または説明の内容にかかる部分も原則公開（同号ニ）、(iii) 法人等の非公開約束条項を削除（同条2号）、(iv) 国の安全に関する情報と公共の安全に関する情報の「相当の理由」がある情報を「十分な理由」がある情報に限定（同条3号・4号）、(v) 審議・検討・協議に関する情報のうち「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」がある場合を削除（同条5号）、(vi) 不開示情報を記録した部分に有意の情報が記録されていない場合の部分開示義務免除規定を削除（同法第6条1項）。
- ③ 開示請求手数料を原則として廃止し、営利目的の場合にのみ開示請求手数料を徴収（同法第16条）。
- ④ 情報公開制度を所管する内閣総理大臣の権限を強化し、勧告権を付与（同法第21条2項・第28条）。また、行政機関の長に、同法の施行状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告することを義務付け、内閣総理大臣は、その概要を公表する義務を負う（同法第27条）。
- ⑤ 情報公開訴訟の実効性を向上させるため、原告の普通裁判籍所在地の地方裁判所への提起を可能にすること（同法第22条）。また、ヴォーン・インデックス（同法第23条）とインカメラ審理（同法第24条）の手続を情報公開訴訟に導入。

これについて、日弁連は、2009年4月24日付

け「公文書管理法案の修正と情報公開法の改正を求める意見書」、2010年4月30日付け『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見書」、同年7月15日付け『情報公開制度の改正の方向性について』に対する追加意見書」を公表し、早期の改正を求めた。しかし、政権交代後の自公政権下においては、継続課題とはされなかった。他方、2013年12月に特定秘密保護法が採決強行の上制定された。これについては、日弁連からは、2011年11月24日付け『秘密保全のための法制の在り方について（報告書）』に対する意見書」、2012年12月20日「秘密保全法案の作成の中止を求める意見書」、2013年9月12日『特定秘密の保護に関する法律案の概要』に対する意見書」、同年10月25日「秘密保護法制定に反対し、情報管理システムの適正化及び更なる情報公開に向けた法改正を求める意見書」を公表し、情報公開の流れに逆行する秘密保護法制の制定に反対した。採決強行による法制定後も、2014年9月19日「秘密保護法の廃止を求める意見書」を公表し、秘密保護法の廃止ないし抜本見直しを求めている。

一方、2014年7月1日の臨時閣議において、集団的自衛権行使容認の閣議決定がなされ、2015年9月には、集団的自衛権の行使を可能とする武力攻撃事態法改正案やPKOの「駆けつけ警護」を盛り込んだ国連平和維持活動法改正案など、計10法案の一括改正に加え、海外で他国軍を後方支援する国際平和支援法案からなる安全保障関連法が採決を強行して制定された。その後、2017年6月には、277の行為類型を処罰の対象とする改正組織犯罪処罰法、いわゆる共謀罪法の採決が強行された。戦前の治安維持法、国防保安法、軍機保護法等は、1945年8月のポツダム宣言受諾によって無効な法律となっていた。積極的平和主義の展開という見方もあるが、自衛隊の権限の強化と共に、情報法制に関連する新たな戦時立法が法制化されたという見方も成り立つ状況にある。

このような状況において、当連合会は、憲法第21条1項の保障する市民の知る権利を具体化し、発展させるために、「情報自由基本法（仮称）」を制

定すべきことを提言してきた(2016年2月18日付け「情報自由基本法の制定を求める意見書」)。

さらに、2017年に、大津市で開催された日弁連の第60回人権擁護大会シンポジウム第2分科会においては、第一に、「情報は誰のもの?」という問題を、個人が尊重される民主主義社会の実現という憲法理念に基づいて解明した。

第二に、拡大し続ける現代の監視社会におけるプライバシー権の危機的状況並びに、現代日本における情報公開と権力監視の不十分さがもたらしめている国民権及び知る権利の危機的状況を直視し、状況の深刻さを明らかにした。

第三に、これらの危機的状況を踏まえつつ、個人が尊重される民主主義社会という憲法理念を実現するためのさまざまな対策等をもって、第60回人権擁護大会において「個人が尊重される民主主義社会の実現のため、プライバシー権及び知る権利の保障の充実と情報公開の促進を求める決議」として、情報法制全般にわたっての以下の提言を採択した(紙面の都合で概要を記載する)。

記

1 超監視社会におけるプライバシー権保障の充実

- (1) 公権力が、あらゆる人々のインターネット上のデータを網羅的に収集・検索する情報監視を禁止。
- (2) 監視カメラ映像やGPS位置情報などを取得し、それを捜査等に利用するに際して、新たな立法による法規制。
- (3) 捜査機関による通信傍受の対象犯罪を更に拡大し、また、会話傍受を可能とする立法を行わないこと。加えて、独立した第三者機関による監督の制度化。
- (4) 市民監視を拡大し、市民の自由を著しく萎縮させるおそれの強い、いわゆる「共謀罪」の規定を削除すること。
- (5) 公安警察や自衛隊情報保全隊などの情報機関の監視権限とその行使について、法律による厳格な制限と、独立した第三者機関による監督の制度化。
- (6) マイナンバー(共通番号)制度による一元管

理を可能とする制度となり、市民監視に利用されることのないよう、廃止、利用範囲の大幅な限定、民間利用の禁止等の対応を行うこと。

2 知る権利の保障の充実のための情報公開の促進と権力監視の仕組みの強化

- (1) 公的情報の公開、保存及び取得に関し、基本理念と基本事項を定める情報自由基本法(仮称)を制定。
- (2) 行政機関情報公開法等を改正し、情報を、行政機関が恣意的に隠匿できない情報公開制度を確立すること。
- (3) 公文書管理法上、電子データが「行政文書」とされていることを踏まえて、全ての電子データを長期間保存することとし、また、行政文書の恣意的な廃棄等が行われないよう監視する独立性の強い第三者機関の設置。
- (4) 秘密保護法について、廃止を含めた抜本的見直しを行うこと。
- (5) 内部告発者の保護を強化するとともに、公益通報制度を周知すること。
- (6) メディアによる権力監視を一層強化するために、自律的に多様な報道を行うことが促進される仕組みを構築すべきであること。

以上の決議をふまえて、2018年6月から、秘密保護法対策本部と共謀罪法対策本部を統合し、秘密保護法・共謀罪法対策本部を設置し、それぞれの法の廃止または抜本見直しすることを求めている。

(2) 超監視社会とプライバシー権・知る権利の意義の再構成

これらの提言を展開するに当たり、いわゆるスノーデン・ショックにどのように対応するのが検討された。2013年6月、元NSA(米国国家安全保障局)局員エドワード・スノーデン氏は、米国政府がインターネット関連企業の協力を得て、全世界のインターネット上のデータを監視できる情報環境を作り、秘密裏に活用していた実態を内部告発し、世界を震撼させた。

日本においても、インターネット、監視カメラ、GPS装置など、大量の情報を集積する技術が飛躍

的に進歩し、マイナンバー制度も創設された。また、改正組織犯罪処罰法により、いわゆる「共謀罪」の規定が多数新設されたことで、市民に対する監視が強化されることへの懸念も指摘されている。

人は監視されていると感じると、自らの価値観や信念に基づいて自律的に判断し、自由に行動して情報を収集し、表現することが困難になる。すなわち、プライバシー権及び知る権利は、個人の尊重にとって不可欠な私的領域における人格的自律を実現するとともに、表現の自由の不可欠な前提条件となっており、立憲民主主義の維持・発展にも寄与する極めて重要な人権である。私的領域における個人の主体的な自己実現があつてこそ初めて自由な表現行為に到達できるのである。

したがって、大量の情報が集積される超監視社会とも呼ぶべき現代にあつて、個人が尊重されるためには、公権力により監視対象とされる個人の私的情報は必要最小限度とし、公権力が私的情報を収集、検索、分析、利用するための法的権限と行使方法を限定することを定めた法制度を構築すべきである。

上記第60回人権擁護大会決議の各課題がこれに当たる。

2 公文書管理をどうすべきか

(1) 法制局想定問答資料・森友・加計・PKOにかかる公文書問題

2017年から2018年にかけて、公文書の在り方を霞が関がいかに理解していないか、種々の問題が発生した。

それ以前の2014年には、安保法を制定した際に内閣法制局が作成した国会審議の想定問答資料に関する問題があつた。次長まで上申されたものを長官は決裁せず、紙は残さないで行政文書ではないとした。しかし、公文書管理法は「組織として共用したものは行政文書」と定める。決裁供覧した文書だけでなく、次長まであげて一旦「組織として共用したもの」は、公文書に当たる。

森友学園の問題では、財務省が国有地売却経緯に関する交渉記録をすべて保存期間1年未満文書と曲解して行政機関の判断だけで短期間で廃棄すると同時に決裁文書を改ざんするなど、情報公開と国民

の知る権利を無視するという民主主義の危機というべき運用がなされた。

加計学園の問題では、文部科学省から内閣府に出向した職員が「官邸の最高レベルが言っている」という文書を作り、文科省事務次官に上申した。「怪文書」と言われたが、当該職員と事務次官とで共用したのだから、公文書であり、情報公開の対象になる。

自衛隊の南スーダンPKO派遣にかかる日報は、安全保障法制の国会審議において国論を二分した「駆けつけ警護」にかかわる貴重な記録である。総括報告を作成したら日報は用済みであり廃棄できるとして取り扱うことなど、決してあってはならないことである。2017年7月の特別防衛監察による改善策として、情報公開請求の対応を一元的に管理し、「文書不存在」については事後的に検証する運用となった。イラク日報が、防衛省及び自衛隊から顕出されたことは、その改善策の実現でもある。電子データも適正に管理して、情報公開請求に対し、できる限り部分的にでも公開して、シビリアンコントロールとその背後にある国民の監視のもとでの防衛・外交にかかる情報政策が戦略的に構築されるべきである。

政府は、これらの公文書管理問題に対して、2017年12月に、公文書管理のガイドラインを見直した。しかし、改正ガイドラインにおいては、会議録は「双方がすり合わせ、上司の決裁を経る」ことになった。これでは、内容空疎な文書しか残らなくなるおそれがある。前記のとおり、日弁連は、2009年4月24日付け「公文書管理法の修正と情報公開法の改正を求める意見書」を公表し、その後も2013年11月22日付け「公文書管理法の改正を求める意見書」、2015年12月18日付け「施行後5年を目途とする公文書管理法の見直しに向けた意見書」、2018年12月20日付け「公文書管理法の改正及び運用の改善を求める意見書」を公表している。

しかし、現政権は、特定秘密を扱う独立公文書管理監を局長級に格上げして、その下に担当審議官を配置し、同時に、「公文書監察室(仮称)」を設置して、違法秘密の内部告発にも対処しようとするにとどまる。これに対し、日弁連は、公文書管理庁を設置して、米国の国立公文書記録管理局のように全省庁を指示・監督する体制にすることを求めている。

(2) 知る権利の再構成及び裁判所インカメラ審理の採用

前記第60回人権擁護大会での「個人が尊重される民主主義社会の実現のため、プライバシー権及び知る権利の保障の充実と情報公開の促進を求める決議」において、知る権利を中核とする情報自由基本法の制定と、行政機関が恣意的に隠匿できない情報公開制度の確立と権力監視の強化を求めた。知る権利については、かつてレペタ事件(最高裁平成元年3月8日判決民集43巻2号89頁)において、情報の受領を妨げられない権利として認められた。

その後、特定秘密保護法第22条1項において、同法の適用に当たっては、「国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分に配慮しなければならない」とする実定法上の用語としても規定された。いわゆるSNS(ソーシャル・ネットワーキング・サービス)の構築された時代においては、取材及び報道は、マスメディアにとどまらず何人においても、取材及び報道が可能となった。何人も、情報公開法・条例、公文書管理法・条例に基づく、情報収集権である政府情報公開請求権としての知る権利を保有しており、この知る権利は、表現の自由(憲法第21条1項)の構成要素として、特定秘密保護法の解釈適用においても尊重される憲法上の権利である。

情報公開法改正と適正な公文書管理においても、何人にも保障された情報収集権を含むものとしての知る権利の再構成と裁判所におけるインカメラ審理手続の採用が、これからの10年の喫緊の課題である。

三宅 弘(第二東京)