

情報公開法の 解説と 実例

政府情報入手の最速ツール
市民のための情報公開法の使い方

青林書院

豊 基 晃 著

[著者紹介]

島 基 晃 (はたけ・もとあき)

参議院総務委員会調査員。

(略歴・活動等の詳細は、本書冒頭iii頁に掲載)

情報公開法の解説と国会論議

1999年5月25日 初版第1刷印刷

1999年6月10日 初版第1刷発行

廣 検
止 印

著 者 島 基 晃

発 行 者 逸 見 俊 吾

発 行 所 東 京 都 文 京 区 株 式 青 林 書 院
本 郷 6 丁 目 4 ー 7 会 社

振 替 口 座 00110-9-16920 / 電 話 03(3815)5897 ~ 8 / 郵 便 番 号 113-0033

印 刷 ・ 港 北 出 版 印 刷 / 落 丁 ・ 乱 丁 本 は お 取 り 替 え い た し ま す 。

© 1999 M. Hatake

Printed in Japan

ISBN4-417-01173-7

五 国の安全等に関する情報（第五条第三号）

不開示情報の第三の類型は、「国の安全等に関する情報」として、外交・防衛の分野の情報のうち一定の要件に該当するものを不開示情報としている。

すなわち、情報公開法は、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報としている。

* 国の安全等に関する情報の定義

この情報公開法でいう国の安全等に関する情報、すなわち、外交・防衛関係の不開示情報の定義を、もう少しわかりやすく、まとめてみると、次のようになる。

すなわち、公にすることにより、

- ① 国の安全が害される
- ② 他国又は国際機関との信頼関係が損なわれる
- ③ 他国又は国際機関との交渉上不利益を被る

のうちのいずれかの「おそれがある」ということを、「行政機関の長が認めること」、そして、行政機関の長がそのように認めることについて「相当の理由がある」こと、以上の条件を満たす情報が不開示情報となる。

そもそも、このような外交・防衛分野の不開示情報の規定を設けた趣旨として、「考え方」は、「我が国の安全、他

国等との信頼関係及び我が国の国際交渉上の利益を確保することは、国民全体の基本的な利益を擁護するため政府に課された重要な責務であり、情報公開法制においても、これらの利益は十分に保護する必要があるため」としている。

また、前述の塩野宏成蹊大学教授は、国会での参考人質疑において、「現行法では、安全保障条約の執行に関するごく一部のものを除いては、我が国には法制上、国家機密の概念はなく、秘密保護法はない。それを前提にして、情報公開法制をつくらなければならないというのが我々の了解であった。」と述べている。

また、「国の安全が害される」という場合の「国の安全」とは何かについては、「考え方」は、「国家の構成要素である国土、国民及び統治体制が平和な状態に保たれていること、すなわち、国家社会の基本的な秩序が平穩に維持されていることをいう。」としている。

注① 第一四三国会 衆議院内閣委員会 第二〇号七頁 平成一〇年五月二十七日 塩野宏参考人

* 行政機関の長の第一次的判断の尊重

情報公開法で定められた不開示情報の六つの類型のうち、この国の安全等に関する情報と後述の公共安全に関する情報（捜査等情報）は、他の四つの類型の不開示情報とは、非常に異なる取扱いがなされている。それは、いわゆる「行政機関の長の第一次的判断を尊重する規定」となっている点である。

捜査等情報については後述することとして、外交・防衛情報についていうと、公にすることにより、前記①～③のいずれかのおそれがあるということ、行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」という書き方がされているのである。

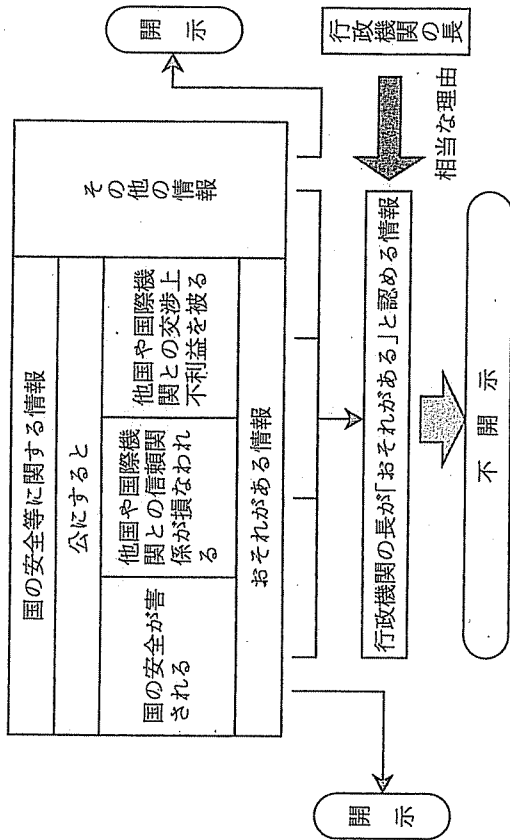
つまり、まず、第一に、他の四つの類型の不開示情報のように、「おそれ」があるかないかによって、不開示情報となるか否かが決まるのではなく、「おそれがあると行政機関の長が判断したこと」について「相当な理由」がある

相当するいずれかの「おそれがあると認めるに足りる相当の理由がある情報」とされていたが、情報公開法では、「おそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」として、「おそれがあると認める」主体が「行政機関の長」であることを明確に規定するように書き換えられた。この点については、「情報公開法案では、要綱案及び要綱案の考え方に示されている趣旨を法律上明確に表現するために、「行政機関の長が」との規定を挿入したものであり、要綱案の内容を何ら変更するものではない。」とされている。

外交・防衛分野の不開示情報について、行政機関の長の第一次的な判断を尊重する規定とした趣旨については、「考え方」によれば、「要綱案第三号に規定する情報（外交・防衛分野の不開示情報）については、その性質上、開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと、対外関係上の専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる。このような事情を前提とすると、司法審査の場においては、裁判所は、第三号に規定する情報に該当するかどうかについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるかどうかを審理・判断することとするのが適当である。」としている。

なお、この情報公開法の「国の安全等に関する情報」の規定については、国会審議の過程でいくつかの批判がなされた。例えば、次のようなものである。「非公開処分については実質的な司法審査が必要である。ただ長の判断が相当かどうかということならば、裁量の範囲が乱用であるかどうかの判断だけで過ぎてしまう点が問題である。」⁽³⁾「国家公務員法等により保護されている秘密の扱いについては、最高裁の判例は、いわゆる実質秘説の考え方をとっている。実質的に保護すべき内容を備えているかどうかを裁判所が独自の立場から判断するという立場を既に判例として固めてきている。そういう判例の確立された法理からしても、裁判所の実質的な審査権を相当程度制約するであろうこのような法文の規定は、最高裁の判例とも矛盾してくるのではないか。」⁽⁴⁾

図5 不開示情報(3) (国の安全等に関する情報)



かどうかによって、不開示情報となるか否かが決まるという点。そして、第二に、「おそれ」があるかないかを判断する主体が「行政機関の長」であることを、あえて、明記している点である。

さらに、わかりやすく言うと、「おそれ」があるかないかは「行政機関の長」が判断する。そして、裁判においては、裁判所は、その「おそれ」が実際にあるかないかを判断するのではなく、行政機関の長が「おそれがある」と判断したその判断が、「相当な理由」によってなされたものであるか否かを判断するのみである、ということである。したがって、実際には「おそれ」がなかった場合でも、行政機関の長が「相当な理由」によって「おそれ」があると判断してしまった場合には、不開示とされるということも、理論的にはあり得ることになる。

この規定は、「行政機関の長の裁量を裁判所が尊重する、あるいは尊重すべきであるという建前で作られている⁽¹⁾」ということである。

そもそも、外交・防衛情報の不開示規定については、情報公開法要綱案においては、国の安全が害される等、前記①、③に

これらの批判に対し政府は、次のように答弁している。すなわち、「この規定に該当する情報であっても、まず行政機関の長は相当の理由の有無についてこの法律の趣旨に沿って適正に判断すべきであり、また、裁判所の司法審査を一切排除するものではなく、訴訟が提起されれば、裁判所は、行政機関の長の判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるかを審査することになるので、行政機関の恣意的な運用を許容するものではない。」としている。

また、裁判における立証責任の問題について、「行政機関の第一次判断が、合理性を有する範囲内のものであるかどうかといった点については、行政機関の方で立証する。」との答弁も行われている⁽⁶⁾。

- 注(1) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第一〇号七頁、平成一〇年五月二七日、埴野参考人
 (2) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第九号一〇頁、平成一〇年五月二五日、滝上審議員
 (3) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第一〇号三三頁、平成一〇年五月二七日、土生参考人
 (4) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第一〇号三二、三頁、平成一〇年五月二七日、右崎参考人
 (5) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第一号五頁、平成一〇年六月四日、滝上審議員
 (6) 第一四五国会、参議院総務委員会、第三号二七頁、平成一二年三月一日、滝上行政管理局長（福島瑞穂議員の質問）

* 情勢変化による開示、外国で公開された情報

なお、国の安全等に関する情報については、前述の「おそれ」の有無は、あくまでも、開示請求がなされた時点でのその有無により判断されることになる。したがって、過去の開示請求では不開示とされた行政文書であっても、その後の事情の変化により、あらためて開示請求した場合には、開示とされることもあり得る⁽¹⁾。特に、外交分野の情報では、このようなものが多いのではないだろうか。

この点で、我が国の情報公開法は、海外のいくつかの国で見られるような、一定期間を経過した外交文書を公開す

るといふ、いわゆる「外交情報の時限公開」の制度は採用せず、開示請求の都度、公開すべきか否かを判断するという立場をとっている⁽²⁾。

また、特に、外交分野の情報では、同じ情報が他の国では既に公開されているというような場合も想定されるが、このような場合について、政府は、次のような国会答弁を行っている。すなわち、「外国情報についての実際の情報公開法の施行、運用に当たっては、外国政府と当然調整の上行われることとなると考えられるが、外国政府で公開されている情報であれば、他国もしくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれまたは他国もしくは国際機関との交渉上不利をこうむるおそれがあるとは考えがたい。」⁽³⁾としている。つまり、他国で既に公開されている情報であれば、大抵の場合は、開示しても差し支えないだろうということである。

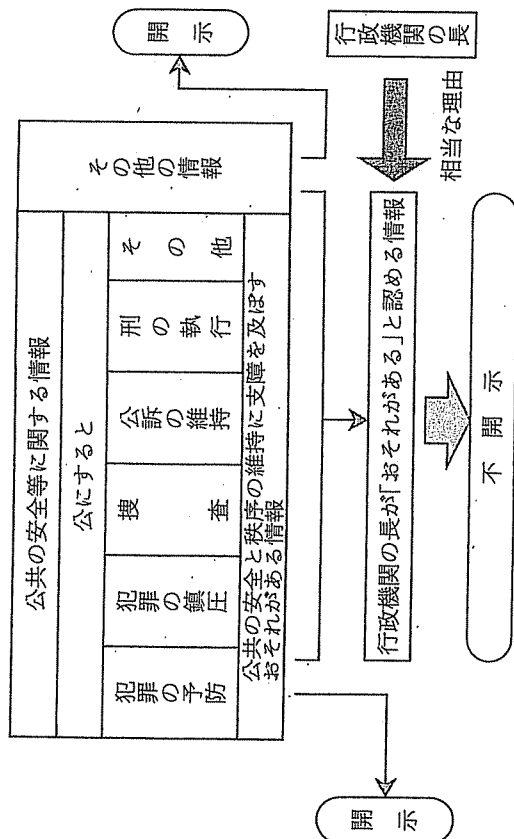
- 注(1) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第九号二頁、平成一〇年五月二五日、滝上審議員
 (2) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第九号二〇頁、平成一〇年五月二五日、滝上審議員
 (3) 第一四二国会、衆議院内閣委員会、第九号二〇頁、平成一〇年五月二五日、滝上審議員

* 野党の修正要求

情報公開法の国会審議の過程で、野党から二項目の修正要求が提出されたことは前述したが、外交・防衛情報（国の安全等に関する情報）についても、その中の一項目として修正要求が行われた。その内容は、「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」との文言を削除することと、また、新たに「二〇年経過後の情報」について不開示情報から除外して公開することとするとの条項を追加することの二点であった。

しかしながら、これに対する自民党の回答は、前者の行政機関の長の第一次判断権規定の削除については、「これらの情報の取扱いについては、国の安全等の利益に重大な影響を及ぼすおそれがあり、高度の政策的判断、専門的技

図6 不開示情報(4) (公共の安全等に関する情報)



したがって、この公共の安全等に関する情報の考え方や解釈については、基本的には、国の安全等に関する情報に関するそれと共通している。

公共の安全等に関する情報について、「考え方」は、「公共の安全と秩序を維持することは、国民全体の基本的な利益を擁護するため政府に課された重要な責務であり、情報公開法制においても、これらの利益は十分に保護する必要がある。そこで、開示することにより、犯罪の予防、捜査、公訴の維持、刑の執行、警備その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認めるに足る相当の理由がある情報を、不開示情報とすることとした。」としている。

なお、「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持」については、「要綱案」では「犯罪の予防、捜査、公訴の維持、刑の執行、警備その他の公共の安全と秩序の維持」とされていたが、情報公開法では、「警備」を削るとともに、新たに「犯罪の鎮圧」を加えている。

*** 行政機関の長の第一次的判断の尊重**

この公共の安全等に関する情報も、国の安全等に関する情報

術的判断を要するので、行政機関の長の第一次的判断を尊重すべきである。諸外国の例でも、特に慎重な取扱いをしている。なお、各大臣の判断も、審査会や裁判所により事後的なチェックを受けるので、公正な判断は担保される。」とし、また、後者の二〇年経過後の情報の公開についても、「開示・不開示の判断は、請求の都度行うべきであり、二〇年経過しても支障がある場合は、不開示とすべきである。」との理由で、いずれも修正要求を拒否するものであった。

法(1) 「行政総務週報」(平成二〇年一〇月二三日号) および新聞各紙

六 公共の安全等に関する情報 (第五条第四号)

不開示情報の第四の類型は、「公共の安全等に関する情報」として、犯罪捜査等の分野の情報のうち一定の要件に該当するものを不開示情報としている。

すなわち、情報公開法は、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報としている。

この「公共の安全等に関する情報」についての情報公開法の規定は、前述の「国の安全等に関する情報」と同じ構造になっている。すなわち、公にすることにより、「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす」という「おそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報とするという形で、行政機関の長の第一次的判断を尊重する規定となっているのである。

と同様に行政機関の長による第一次判断を尊重する規定となっている。

「考え方」によれば、「要綱案第四号に規定する情報（公共の安全等に関する情報）については、その性質上、開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと、犯罪等に関する将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる。このような事情を前提とすると、司法審査の場においては、裁判所は、第四号に規定する情報に該当するかどうかについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるかどうかを審理・判断することとするのが適当である。」としている。

***「行政警察」には適用されない**

情報公開法の公共の安全等に関する情報に規定されている「公共の安全と秩序の維持」については、「考え方」は、「いわゆる行政警察の語活動まで広く含める理解があり得るが、本号（公共の安全等に関する情報の規定）は、犯罪の予防・捜査等に代表される刑事法の執行を中心としたものに限定する趣旨である。ここでは、司法審査において行政機関の判断が尊重されるべきものを取り上げることとしているからである。したがって、個人テロ等の不法な侵害行為からの人の生命・身体等の保護に関する情報は本号の対象であるが、風俗営業等の許認可、伝染病予防、食品・環境・薬事等の衛生監視、建築規制、災害警備等のいわゆる行政警察に関する情報は、本号の対象ではなく、第六号（後述の事務・事業情報の規定）により開示・不開示が決められることとなる。」としている。

***野党の修正要求**

なお、情報公開法の国会審議の過程で野党から出された一二項目の修正要求では、その中の一項目として、捜査・秩序維持情報（公共の安全等に関する情報）の修正が掲げられていた。その内容は、外交・防衛情報と同様に、行政機関の長の第一次判断規定の削除、すなわち、「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」の文言の削除を

要求するものであった。

しかし、これに対する自民党の回答は、外交・防衛情報と同様の理由で、修正要求を拒否するものであった⁽⁴⁾。

注(4) 「行政総務週報」(平成二〇年一〇月二二日号) および新聞各紙

七 審議・検討等に関する情報（第五条第五号）

不開示情報の第五の類型は、「審議・検討等に関する情報」である。

すなわち、情報公開法は、「国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報としている。

***「審議・検討等に関する情報」とは**

この審議・検討等に関する情報についての情報公開法の規定は、非常にわかりにくい書き方になっているので、わかりすいように、もう少し整理してみることにする。

すなわち、不開示情報となる「審議・検討等に関する情報」とは、まず、第一に、「国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報」であること。そして、第二に、これらのうち、「公にすることにより」次の①～③のいずれかの「おそれ」があるもの、①のことをいうとされている。

- ① 率直な意見の交換または意思決定の中立性が不当に損なわれる。