

# 主権者はだれか

— 制定 10 年、問われる情報公開法 —

中島 昭夫

桜美林大学講師・元朝日新聞記者

## 「官庁革命の起爆剤」と期待された

国の情報公開法が1999年5月に国会で成立してから、10年がたった。政府・省庁は、その仕事の記録である公文書を、国民ばかりか地球上のだれに対しても、求められれば、原則として公開しなければならないと定めている。正式名は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」。2年後の2001年4月に施行された。その1年半後には独立行政法人等情報公開法も施行された。

先進性を誇る米国・情報自由法（FOIA）の施行から32年、都道府県のトップを切った神奈川県の情報公開条例の施行から16年、隣の韓国にも遅れての制定だった。

実現を望んでいた国民・市民らは「官庁革命の起爆剤」などと期待をふくらませた。先行する米FOIAや地方自治体の条例の威力、実績を知っていたからである。メディアの特派員たちは、沖縄返還などをめぐる日米両政府のいくつもの「密約」に関する米側記録を入手しては特ダネで報じた。作家は、大韓航空機が航路を外れて旧ソ連軍に撃墜された事件で、アラスカ米軍基地のレーダー記録を米政府から入手し、航跡の謎に迫って本にした。弁護士らの全国市民オンブズマンは、秋田県や北海道の職員らによる「カラ出張」や「官官接待」の実態を条例を使って調べ上げ、不正なカネを一斉返還させた。

情報公開法10年の実績は期待どおりだっただろうか。

朝日新聞は施行に合わせ、法を新たな取材の手段として特ダネ資料を引き出すプロジェクトを立ち上げ、全本社・支局の記者たちにふだんの取材ではなかなか入手できない資料の請求案づくりを呼びかけた。本稿の筆者はスタッフをつとめた。

他紙や他メディアとは「早い者勝ち」の競争だった。朝日は施行初日だけで請求は約700件、追加を含めると約1,000件に上った。不開示や文書不存在の決定に、新聞は引き下がるわけにいかない。起こした不服申し立ては約320件。これを受けて省庁は第三者機関の情報公開審査会（現、情報公開・個人情報保護審査会）に諮問する。最初の2年間で審査会が出した答申は計720件、このうち、朝日の関係は4分の1を占めた。

こうした体験をもとに、同法の到達点と今後の課題を考察してみたい。

## 霞が関に風穴は開いたか

施行から1年ほどは特ダネ合戦となった。2～3紙は編集局あげて取り組んだようだ。自治体条例だけの時代には、関心の高い記者が独自に動いていたのと対照をみせた。

では、どんな成果をあげたのか。主な掲載記事を見出しで拾ってみる（どれも01年）。

「医療過誤訴訟／国立大病院112件／全国水準の3倍」(読売新聞、5月18日付朝刊)

「269外郭団体 債務超過／自治体99年度／3社に1社赤字」(日本経済新聞、同24日付朝刊)

「旧長銀処理の資産判定／破たん懸念先も『適』に／再生委議事録開示」(サンケイ新聞、6月8日夕刊)

「周首相『日本軍国主義を心配』／田中首相『領土拡張の損は認識』／日中正常化 会談の秘録／本紙請求に外務省公開」(読売新聞、同23日付朝刊)

「在外公館、議員8716人に便宜／99年分／送迎や飲食など／主な原資 機密費か」(東京新聞、同27日付朝刊＝共同配信)

次に、朝日新聞の掲載記事を資料の形態や入手経過でふり分けてみよう。

まず、あっさり公開された文書の中に思わぬ特ダネを見つけたケース――。

「証拠管理、依然ずさん／京都府警への特別監察文書」(01年5月27日付朝刊)

「らい予防法『81年には見直すべきだった』／95年検討会文書公開」(同6月2日付朝刊)

「長官意見を事前調整／山口・上関原発アセスで旧環境庁」(同15日付西部本社朝刊)

「『外周』『研究者』に限定／宮内庁が陵墓見学指針」(同20日付大阪本社朝刊)

「ヤコブ病の恐れある乾燥硬膜、歯科も使用の可能性／厚労省が調査へ」(同7月12日付朝刊)

これらの特ダネは、請求の狙い通りに一発で実ったのではない。請求文書を提案した記者たちは、日ごろからテーマや問題に精通していたか、強い関心を抱き、下調べのすえ、ふくらんだ疑問の解明につながる文書名を考えついた。だが、予想しなかった事実を示す情報を文書の中から見つけ、小躍りしてそこに照準を合わせたのである。

予想もしない情報が開示文書にしばしば含まれている。従来の取材手法では情報源の相手は尋ねたことに答えるだけ、それもサジ加減次第だ。その違いは、この制度ならではの醍醐味の一つである。

他方、世間をにぎわせた出来事で、当事者が残した記録が公開され、舞台裏が見えてきたケースも多い。

「情報公開条例改正の舞台裏 明らかに／宮城県知事v s 県警本部長」(01年4月29日付朝刊)

「金融再生委、長銀資産に甘い判定／議事録開示で判明」(同7月11日付朝刊)

「国税はこれで負けました／追徴取り消し審判、一挙公開」(同15日付朝刊)

「『集団自衛』条約案示す／安保改定交渉、日本の文書初開示」(同16日付朝刊)

「旧国鉄の分割・民営化めぐり激論／鈴木内閣当時の第2臨調議事録」(同29日付朝刊)

「入試中止、官学せめぎ合い／東大紛争『評議会』の記録公開」(02年1月11日付朝刊)

このように、歴史の検証に情報公開制度が欠かさないということが立証された。旧国鉄の改革を論議した臨時行政調査会部会の議事録には表紙にマル秘印が押され、約20年間、非公開だった。所管の総務省が生存する当時の委員から同意をとり、公開した。

## 日本独自の救済機関「審査会」

情報公開法は行政機関などに「原則公開」を義務付けている(第5条)。とはいえ、いくつもの例外規定がある。だから、いつも文書がすんなりと開示されると限らない。権限と組織をバックに情報を握る行政機関などを相手に、国民・市民はあまりに非力だ。そこで考え出されたのが、行司役の審査会である。この仕組みは神奈川県条例を先頭に自治体が次々と採用し、広がった。日本独自の方式で、国も追随した。

国では、情報公開・個人情報保護審査会という。委員は首相が国会の承認を得て任命するが、組織も権限も独立している。いま委員は15人。法学者や元裁判官、元検事、弁護士らが務める。3人ずつの5部会が行政機関などから諮問された不服申し立て事案を審査している。決定の妥当性に結論を出し、答申する。

諮問機関にすぎず、答申に法的拘束力はない。だが、総務省によれば、施行から07年度までの全答申のうち、行政機関などに対し、決定は妥当でないとして開示の拡大を求めたものは1,243件に上るが、再決定で一部でも答申に従わなかった例は5件にとどまる。裁判の一審判決ほどの重みがある。審査会は不服申立人からの意見聴取や独自の調査もしてくれ、費用もかからない。米国では政府機関に苦情処理の窓口はあるが、ラチが明かなければ、あとは訴訟しかない。

法施行の初期、画期的な答申が相次いだ。朝日新聞の掲載分だけでこんな具合だ。

「国立病院の医療事故、『担当医など開示を』／情報公開審が初基準」(02年1月9日夕刊)

「『労災認定医、名簿公表を』／情報公開審査会が答申」(同月29日付朝刊)

「土地購入先など公開を／民都機構に審査会答申／価格は開示求めず」(同2月19日付朝刊)

「ノンキャリアの天下り企業、関係を一部公開へ／人事院」(同6月13日付朝刊)

「カドミウム・農薬のコメへの含有量、開示拡大を答申」(同9月14日付朝刊)

「昭和天皇・マッカーサー初会見／『記録開示を』と答申／情報公開審」(同20日夕刊)

「ノンキャリア公務員の天下り、4割は受注企業／全国の出先が拠点」(同10月1日付朝刊)

「土地補償基準『全面開示を』／奈良・大滝ダム」(03年2月7日大阪本社夕刊)

このうち、国立病院の医療事故報告書については、法の施行前は患者のプライバシーなどを理由に非公表だった。施行後の公開も墨塗りだらけだった。答申は、事故の発生日時や原因、担当医の氏名、患者家族への謝罪文などは公開すべきだと求めた。答申通りに公開された多数の報告書から、「点滴操作誤り未熟児死亡」「頭部手術で左右を間違え」といった記事が掲載された。厚生労働省は毎年、報告書を公表するようになった。

ノンキャリア公務員の天下りについては、再就職先

が官庁の現役職員だったときに監督・指導の対象企業だったという関係、癒着ぶりが明るみになった。チェック役の人事院や各省庁は答申の前に関係文書の公表に追い込まれた。これも毎年、公表となった。

天皇・マッカーサー会見録は11回のうち初回分しかないと言われたが、それすら存在しないということになっていたと同省幹部の一人は筆者に明かした。

情報公開は、国の政策を変えていくのである。

ただ、この強力助っ人、審査会の働きに気がかりなことがある。一部でも不開示は妥当でないとする答申の割合(逆転率)が、ここ3、4年で下がってきていることだ。行政機関あての答申でみれば、施行から3年間は40%前後だったが、06年度から20～10%台に落ちている。審査会事務局の責任者の一人は「答申が積み重なってきて、前例をもとに諮問するまでもなく開示するケースが増えたからではないか」という。だが、答申の分析を続ける三宅弘弁護士は「事案には個別の事情がある。過去の答申を安易に踏襲しているものが目に付く」と指摘する。きちんとした検証が待たれる。

こうして見てくると、官庁革命に火が付いたように見える。しかし、これらは運用の一面にすぎない。

## 情報公開法は案の定、骨抜きに

じつは情報公開法は、制定時にすでに多くの欠陥を抱えていた(中島昭夫『使い倒そう!情報公開法-F OIA(米国情報自由法)もこうして使える』第5章参照。日本評論社、99年)。これには制定過程が関係している。

自民党の長期政権がつい、野党が結集して93年、細川首相が率いる初の連立政権が誕生した。チャンス到来と、法制定へのルールが敷かれた。その後、自民党が連立を組み直して政権に復帰した。制定に動いた政党、市民団体はともかく制定が先決と動き、手直しは後回しとなった。

運用で際立つ欠陥をみていこう。

まず、手続き処理の大幅な遅れ。情報が飛び交う時代に、致命的な欠陥である。

筆頭格は外務省。筆者の体験例がわかりやすい。

不開示決定に対して異議申し立て（本庁への不服申し立て）を起こすと、行政機関などは審査会へ諮問しなければならない（法18条）。筆者らは歴史的な外交記録などを多く請求し、不開示決定に次々と異議を申し立てた。ところが、同省はなかなか諮問しない。のちに諮問まで遅い順に一覧表をつくったら、2年3ヵ月を最長に2年以上が13件、ほぼ2年近いものが8件、ほかに1年以上も多数に上った（中島昭夫『これでいいのか 情報公開法—霞が関に風穴は開いたか』第2章参照。花伝社、05年）。

総務省は毎年、全省庁の施行状況を調査して指導をしているが、外務省は抜本的な改善に至っていない。

また、請求の受理から決定までの期間については、30日以内を原則に、理由があれば30日以内の延長もできる（10条）。さらに、「文書が著しく大量である」ときは、60日以内のできる決定をしたあと、残りは「相当の期間内に」決定すれば足りるとされている（11条）。この「大量請求」とは担当職場の繁忙まで含むというのが、政府の解釈だから驚く。

外務省は最初からこの特例を適用し、60日以内の決定もしないことが多い。これだと、決定がいつになるかは外務省任せだ。07年度の調査では、特例を適用したケースで請求の受理から決定までに1年を超えたものが同省は407件もあった。ゼロが並ぶ各省庁の中で突出している。法をないがしろにしていると言わずに何と言おう。

日韓会談録を公開請求していた市民団体から同省は国家賠償の請求訴訟を起こされ、東京地裁は07年、大幅な処理遅れを違法とした。

いずれも問題は、条文に期限が明記されていないことだ。諮問については、わずかに政府の解釈マニュアルに「必要と認める調査を行った上で、遅滞なく（略）諮問することになる」とあるだけだ。法の付則には4年後の法の見直し規定があって、04年度中に

行政学者らによって全般的な検討がされたが、条文の改正は見送られた。運用改善の要請に対し、処理の迅速化は省庁の申し合わせがされたただけだ。

次に、「原則公開」の例外規定に触れたい。6つある類型のうち、3号（国の安全等に関する情報）と4号（公共の安全等に関する情報）がことに問題をはらんでいる。それぞれの規定は順に次の通りだ。

「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」

「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」

いずれも、「——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——」のフレーズを挟みである。他の4類型の規定にはない、重要なポイントである。つまり、「おそれがある」と列挙された情報を公開するかしないかは、どれかの「おそれ」があると行政機関の長が判断したとき、それなりの理由があるかないかで決めるということ。

では、相当の理由があるかないか、はだれが判定するのか。開示・不開示の決定では一次的に行政機関の長だが、最終的には司法、つまり裁判所だというのが政府や法学者の解釈だ。異議申し立てでは審査会となる。そうなると、さまざまな要素を加味して動く外交交渉や防衛、あるいは治安や捜査の専門家ではない裁判官や審査会委員が判定しろと言われても、実際にはむずかしいだろう。専門家が「おそれがある」と言うのだから任せるしかない、となりはしないか。そんな心配が、審査会答申では現実になっている。

筆者らは、歴史的な、あるいは現実に起こっている問題で外交交渉や防衛の記録の不開示決定に対し、相次いで異議を申し立てた。しかし、たとえば、戦

後の国交回復や領土問題のからむ1956年の河野・フルシチョフ会談など旧ソ連とのいくつかの交渉記録について、なおロシア側と未解決な北方四島の領土交渉に影響するなどの国側の説明を受けて、答申は「記録を交渉でどう位置づけるか、国民への説明をいつ、どんな方法ですかには高度な政治的、政策的判断を伴う」などとして決定を妥当と結論付ける。異議申立人が専門の研究者の力を借りて、ロシア側の記録は公開されている、半世紀も前の交渉記録は政策や歴史の検証のために主権者の国民に返すべき時にきていると主張したが、通じない。

在日米軍のからむ問題や両政府の日米合同委員会の記録・文書なども、国側の説明を「不自然ではない」「不合理とは言えない」などと答申は受け入れてしまう。公共の安全などに関する4号についても同様だ。

問題のフレーズは、法案のたたき台である要綱案をまとめた有識者らの行政改革委員会の意見（96年）にはなかった。法案の段階で政府・与党が書き加えた。「高度に専門的な判断が伴う」という錦の御旗のもと、文民統制や国民の政策づくりへの参画をしりぞけていると言って過言でない。国民・市民が使う情報公開法をあるべき形に近づけるために、早急に法改正を再検討すべきである。

## 開かずの国会、裁判所

朝日新聞の1面にこんな記事が載った。

「国政調査費、酒席5,000万円 02・03年度、衆院資料初めて明らかに」（06年5月25日付朝刊）

税金から出される国会議員の国政調査活動費か

ら2年間で総額約1億円が懇談名目などで議員らの飲食代に使われ、その約半額が高級料亭やスナックなどの酒食代になっていたという。国会は情報公開法の対象ではないが、衆院は事務局の扱う支出関連の書類を行政機関の会計検査院に提出することに記者が目をつけ、検査院に請求して公開された。

といっても、公開された書類は最終的な会計書類だけで、その飲食に先立つ国会活動がどんなものだったかなどが分かる文書などは含まれていない。

こんな記事もある。

「手入力わざわざ委託／業者からは監修料／国会議案のHP、磁気データあるのに」（06年7月22日付朝刊）

衆参両院が、ホームページで公表している議案のデータベースについて、磁気データがあるのに、わざわざ紙に印字した議案を業者に入力作業させていたという。両院はこの作業を随意契約で都内の大手出版社に発注し、05年度は年間で計約2千万円を支払っていた。この出版社をめぐるのは、両院の職員でつくる有志団体が、法令集の監修料名目で年に数百万円を受け取っていることが明るみになっているという。

国政調査費の使途の一端が明るみに出たのをきっかけに、衆院は事務局が扱う支出について内部規則に基づく情報公開の制度をスタートさせた。だが、法によらず、強制力はない。そもそも、議員自身に支払われている国政調査費の使途も公開されていない。

一方、三権の残る一角、裁判所は、情報公開法の施行と同時の01年4月から内部規則で情報公開の制度を始めた。これも強制力はない。

これらの法制化は次の課題である。■